

A Organização das Nações Unidas e a necessidade de reforma do seu Conselho de Segurança perante o actual sistema internacional

Nuno Tiago dos Santos Lopes

**Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais
– área de especialização em Relações Internacionais.**

Outubro, 2015

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais na área de especialização em Relações Internacionais, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Ana Santos Pinto.

AGRADECIMENTOS

Expresso as minhas primeiras palavras de enorme e justo agradecimento à Professora Doutora Ana Santos Pinto por ter aceite orientar esta dissertação. Os seus aprofundados conhecimentos, espírito de ajuda, disciplina e procedimentos metodológicos foram essenciais para a conclusão desta investigação.

Agradeço igualmente aos meus avós e mãe pelo seu apoio, cuidado e presença constantes, sempre com a preocupação de não descurar o equilíbrio familiar, que julgo ter conseguido.

Ao meu pai, pela sua atenção e fonte de inspiração. A partilha da sua noção de desafio revelou-se fundamental para o meu esforço.

Aos meus amigos, pelo acompanhamento, pelos momentos de descontração e pela partilha de conhecimentos.

A vários elementos do MNE-Protocolo do Estado por, durante nove meses, me terem apoiado e motivado a desempenhar o meu trabalho profissional e académico. Uma breve, mas imprescindível palavra de agradecimento ao Dr. António Barroso por todas as suas palavras de incentivo e ensinamentos.

À Vânia, por tudo.

Resumo

A Organização das Nações Unidas e a necessidade de reforma do seu Conselho de Segurança perante o actual sistema internacional

Nuno Tiago dos Santos Lopes

Palavras-chave: Blocos; Conselho de Segurança; Equilíbrio de Poder; Liberalismo internacionalista; Organização das Nações Unidas; Reforma.

A Organização das Nações Unidas, desde a sua fundação, tem vindo a desempenhar um papel singular no sistema internacional. Especialmente após a Guerra Fria, os Estados-Membros adoptaram uma postura mais firme no que diz respeito à reforma necessária do Conselho de Segurança, dado ser o órgão responsável pela paz e segurança internacionais.

A presente investigação procura estabelecer uma ligação entre a necessidade dessa reforma e as propostas apresentadas por vários actores, principalmente por vários grupos de Estados organizados (blocos), considerando a evolução do sistema internacional e, igualmente, o processo desencadeado por mecanismos institucionais das Nações Unidas.

Num primeiro momento, são apresentadas teorias e princípios que contribuíram para a criação da ONU, nomeadamente o Liberalismo internacionalista, o Neo-realismo, a Escola inglesa e o Equilíbrio de poder, bem como a tipologia de mudança no seu sistema. Em momento posterior, é abordada a arquitectura institucional da ONU e suas origens, tal como se analisa o Conselho de Segurança no que respeita à negociação da sua origem, estrutura, princípios e poderes. Em momento último, efectua-se uma análise ao contexto histórico do processo de reforma do Conselho de Segurança, incluindo as acções dos mecanismos institucionais, as propostas dos actores e os temas em debate.

Considerando as alterações constantes do sistema internacional, conclui-se que a Organização das Nações Unidas deve pautar pela evolução contínua e construtiva a fim de desempenhar um papel eficaz e legítimo nesse mesmo sistema.

Abstract

The United Nations and the reform's necessity of its Security Council regarding the present international system

Nuno Tiago dos Santos Lopes

Keywords: Balance of Power; Blocks; International Liberalism; Reform; Security Council; United Nations.

Since its foundation, the United Nations has been developing an unique role in the international system. Especially with the end of the Cold War, the Member States have adopted a strong position regarding the Security Council's necessary reform due to the fact that it has the primary responsibility for the maintenance of international peace and security.

The present investigation aims to establish a link between the reform's necessity and the proposals submitted by several actors, mainly by several organised groups of states (blocks), taking into account the evolution of the international system and the process set by United Nations institutional mechanisms.

Initially, the origin of the United Nations is presented by theories and principles such as International Liberalism, Neorealism, English School and Balance of Power. Also, it is studied the type of change in its system. At a time subsequent, it is also studied the United Nations' institutional architecture and its origin, and the Security Council regarding its origin's negotiation, structure and powers. Finally, it is analysed the historical context of the Security Council's reform process, including its institutional mechanisms' actions, the actors' proposals and the themes under discussion.

It is concluded that the United Nations should constantly and constructively develop considering the international system's changes, in order to perform an effective and legitimate role on it.

Índice

Introdução.....	1
------------------------	----------

I. Enquadramento teórico

I. 1. Liberalismo internacionalista.....	9
I. 2. Neo-realismo e Neo-liberalismo.....	16
I. 3. Escola inglesa.....	18
I. 4. Equilíbrio de poder.....	20
I. 5. Articulação entre Equilíbrio de poder e o Liberalismo internacionalista.....	26
I. 6. Que mudança no sistema da ONU: reforma, adaptação ou aprendizagem?.....	30

II. As origens e a estrutura orgânica da Organização das Nações Unidas e o Conselho de Segurança

II. 1. A arquitectura institucional da ONU e as suas origens.....	35
II. 2. O Conselho de Segurança da ONU.....	46

III. As propostas sobre uma possível reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas

III. 1. O contexto histórico do processo de reforma do Conselho de Segurança.....	65
III. 2. Principais momentos.....	66
III. 3. Actores e a sua organização.....	86
III. 4. Temas em debate.....	99

Conclusão.....	106
-----------------------	------------

Referências bibliográficas.....	117
--	------------

Lista de Abreviaturas

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas

B3 – *Big Three*

B4 – *Big Four*

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

C10 – *Committee of 10*

E.U.A. – Estados Unidos da América

E10 – *Elected 10* (membros não permanentes do Conselho de Segurança da ONU)

G4 – *Group of Four* (Grupos dos 4)

OEWG – *Open-ended Working Group*

OI – Organização Internacional

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

P5 – *Permanent Five* (membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU)

SdN – Sociedade das Nações

S5 – *Small Five*

TFSCR – *Task-Force on Security Council Reform*

UA – União Africana

UfC – *Uniting for Consensus* (Unidos pelo Consenso)

U.R.S.S. – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Introdução

“Quer se goste, quer não, a humanidade precisa de algo mais do que Estados-Nação egoístas”.¹ Negociada durante e criada após a Segunda Guerra Mundial, os líderes das grandes potências reuniram-se em ocasiões diversas no sentido de fundar uma organização internacional legitimada de poder, respeito e operacionalidade pelos seus Estados-Membros. Em 1945, com a assinatura da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), as nações mais poderosas do mundo criaram uma organização verdadeiramente autónoma, formada para desenvolver um papel determinante, eficaz e legítimo, desde a negociação à execução de acções e políticas.

Um dos principais, senão o principal órgão da ONU no que diz respeito às suas acções, procedimentos e poderes transcritos na Carta, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) é, como a própria declara, o responsável pela “manutenção da paz e da segurança internacionais”, agindo de acordo com os princípios e objectivos do documento fundamental desta organização.

Após o final da Guerra Fria, que opunha entre as duas superpotências da altura, Estados Unidos da América e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), o sistema internacional tem vindo a alterar-se e, muitas vezes, de forma imprevisível.

Embora a posição de que a ONU seja muitas vezes contestada pelos Estados-Membros, não seria correcto afirmar que a mesma, enquanto organização internacional, não desempenha um papel essencial na condução da política internacional. E, como referido, no quadro do sistema de governação da ONU, é o Conselho de Segurança que tem essa maior responsabilidade, dadas as suas competências e poderes.

Devido à importância da manutenção do *status quo* e ao próprio desenvolvimento da organização, a larga maioria dos actuais 193 membros da ONU defende que é imperioso que o CSNU se reforme, pois só assim estarão mais próximos de compreender a posição da ONU no sistema internacional e atribuir importância à mesma no actual sistema.

Sendo o tema desta dissertação a ONU e a necessidade de reforma do Conselho de Segurança perante o actual sistema internacional, pretendo debater a reforma deste órgão de forma a justificar a sua imprescindibilidade face a, essencialmente, dois factores:

¹ Kennedy, Paul, *O Parlamento do Homem. História das Nações Unidas* (Lisboa: Edições 70, 2009), p.17.

o desenvolvimento do sistema internacional, e a eficácia e legitimidade cada vez mais colocada em causa pelo mesmo.

Dado que o mesmo sistema internacional evolui, a ONU, e nomeadamente o CSNU, tem vindo a ser desafiado pelos próprios Estados-Membros a adaptar-se, sob a forma de reforma, principalmente quanto à sua composição. Assim, desenvolvendo as posições dos grupos de Estados organizados (os designados *blocos*) sobre a reforma do CSNU, procurarei compreender as suas posições face ao Conselho e às alterações do sistema internacional. Procurarei, ainda, compreender o papel deste órgão, isto é, de que forma poderá reforçar e/ou desenvolver as suas políticas e acções na ONU.

Do ponto de vista teórico, o Realismo dominou a compreensão das relações internacionais pelo menos desde a Segunda Guerra Mundial. O contributo que o Liberalismo internacionalista trouxe face ao realismo foi desenvolvido por autores como Michael Doyle. Para ele, “nenhuma fonte constitucional, internacional ou cosmopolita é suficiente por si só, mas juntas [...] podem, plausivamente, conectar as características das políticas liberais e económicas, com uma sustentada paz liberal”.²

Inserido no contexto do Liberalismo internacionalista, o Liberalismo institucional rejeita a posição central do Estado no sistema internacional e também o pessimismo do Realismo quanto às instituições internacionais.³ Esta teoria indica o importante papel das instituições internacionais na negociação política.

Sendo o conceito de Organização Internacional essencial na abordagem à teoria acima referida e visto poder contribuir para a eficácia dos mecanismos de ordenação informais, através da transparência e legitimidade, abordá-lo-ei ao longo do trabalho.

Por sua vez, a sociedade das grandes potências é igualmente um tema que se procurará desenvolver, pois, a par de ser essencial na dinâmica que imprime à ONU e às suas agências, é responsável pela manutenção da ordem internacional. Essa responsabilidade afecta directamente a organização, pois só assim poderá desempenhar as suas funções e políticas que se reflectirão na sua evolução. Ou seja, a partir deste princípio, a ONU, vendo assegurada a ordem internacional, poderá concentrar-se na sua evolução e desenvolvimento das políticas para com os Estados-Membros.

² Doyle, Michael W., “Liberalism and World Politics”, *The American Political Science Review* vol. 80, no. 4. (1986): p. 1162.

³ Grieco, Joseph M., “Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism”, *International Organization* (1988): pp. 488-490.

As grandes potências são um tipo de actor que pratica um inigualável papel na sociedade internacional. Elas determinam o caminho a seguir pela ordem, reconhecendo essa mesma sociedade. Há, contudo, uma particularidade extremamente interessante: a autoridade ou a relevância das grandes potências não existe à partida nem pode ser criada unilateralmente, isto é, essa relevância é-lhes atribuída pelo sistema internacional, não podendo ser conquistada pelo uso da força. O objectivo, neste sentido, é o estabelecimento de um consenso no seio da sociedade internacional, e não a adopção de uma atitude imperial.⁴

A Organização das Nações Unidas tem evoluído em função da dinâmica que os Estados-Membros imprimem ao sistema internacional e à própria organização. O seu órgão mais questionado é, sem dúvida, o Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Consequentemente, a reforma do CSNU é um objecto de trabalho permanente entre, principalmente, os Estados-Membros que se têm vindo a afirmar. Os seus argumentos mais fortes são: a representação equitativa e a falta de legitimidade do Conselho. Assim, os Estados-Membros têm vindo a organizar-se em blocos, como por exemplo, o *Group of Four* (Grupo dos 4/G4), formado pela Alemanha, Brasil, Índia e Japão, o *Uniting for Consensus* (Unidos pelo Consenso/UfC), formado pela Argentina, Canadá, Espanha, Itália, Malta, México, Paquistão, República da Coreia e Turquia, e a *African Union* (União Africana/UA), formado pela Argélia, Angola, Botswana, Burkina Faso, Camarões, Cabo Verde, Chade, República Democrática do Congo, Costa de Marfim, Djibouti, Egipto, Guiné Equatorial, Etiópia, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Quênia, Libéria, Líbia, Madagáscar, Malawi, Mali, Mauritânia, República da Maurícia, Moçambique, Namíbia, Niger, Nigéria, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal, Seychelles, Serra Leoa, Somália, África do Sul, Sudão, Tunísia, Uganda, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

De uma forma genérica, o G4 defende a adesão de seis membros permanentes: os próprios que integram este bloco mais dois Estados africanos a determinar, e quatro não permanentes, com o direito de veto reservado aos P5⁵. O bloco *Uniting for Consensus* propõe a expansão do CSNU para vinte e cinco membros, como membros não permanentes. Por último, a *African Union* defende a adesão de seis membros permanentes

⁴ Vide Bull, Hedley, *The Anarchical Society* (Nova Iorque: Palgrave, 1977).

⁵ Por P5 (*Permanent Five*) entenda-se: membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU (República Popular da China, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Estados Unidos da América, República Francesa e Federação Russa).

e cinco não permanentes. Quanto ao veto, será atribuído exclusivamente aos membros permanentes.

Estes são os blocos com maior representação e história que apresentaram e desenvolveram propostas perante a Assembleia Geral das Nações Unidas, principalmente quanto à composição do CSNU, incluindo membros permanentes, não permanentes e direito de veto.

A posição dos actuais membros permanentes do CSNU não é unânime. Por exemplo, os Estados Unidos da América (E.U.A.) defendem um Conselho limitado, abrindo as portas somente, enquanto membros permanentes, ao Japão, ao Brasil e à Índia, embora sem poder de veto. Enquanto o Reino Unido, a França e a Rússia apoiam o G4, a China opõe-se ao mesmo, não aprovando a expansão a novos membros. O veto é um assunto extremamente delicado, pois, apesar de todo o poder e consequências que dele advêm, os Estados-Membros que reclamam o direito de adesão e de veto terão de negociar cuidadosamente quer com os *Permanent Five*, quer com os restantes membros da Assembleia Geral (os restantes 188 Estados) de forma a alcançarem um acordo.

Os blocos mencionados acreditam que tal reforma fará com que o CSNU continue a desempenhar o seu papel, assegurando a representatividade e legitimidade. Assim, as principais linhas de argumentação quanto à necessidade da sua reforma são: representatividade do universo de Estados-Membros (193) no CSNU e a sua legitimidade, questionada pelos próprios, referindo que a Carta da ONU não espelha a actualidade, isto é, encontra-se desenquadrada do *status quo*. Neste contexto, é necessária uma alteração à Carta das Nações Unidas face aos temas da reforma e à evolução do sistema internacional.

Com o objectivo de analisar o tema proposto, serão discutidas várias questões, quer teóricas, como é o caso de distintos conceitos, como o equilíbrio do poder, liberalismo internacionalista, e até mesmo o conceito de organização internacional, quer mais orientadas para a verificação empírica, como as propostas de mudança necessária no Conselho de Segurança.

Neste contexto, na base da problematização que abaixo se desenvolve, está a pergunta de investigação central a este trabalho: Quais as principais linhas de argumentação dos países que se organizaram em blocos perante a necessidade da reforma do Conselho de Segurança da ONU?

Para tal, desenvolverei as posições assumidas colectivamente pelos blocos, bem como individualmente por alguns Estados-Membros, sobre a reforma do CSNU, procurando compreender como reflectem a sua posição relativamente ao sistema

internacional. Com isto, a hipótese que pretendo validar é: as propostas dos grupos de Estados organizados em blocos são, até hoje, as que melhor reflectem, no quadro da ONU, os alinhamentos face às questões de reforma do CSNU. Por outras palavras, são estas as propostas que melhor expressam essa pretensão de forma mais clara e simples. Acresce uma segunda hipótese, complementar: as posições conjuntas dos blocos poderão contribuir para que o processo de reforma da composição do CSNU seja mais rápido, e que através das mesmas os P5 se sintam mais pressionados a aceitar a reforma proposta.

Ao longo da dissertação tentarei compreender, paralelamente, se através da desejada reforma da composição do CSNU o objectivo é projectar a ONU internacionalmente, ou se é somente a projecção individual estatal.

Sendo o principal objectivo da investigação a apresentação das posições dos blocos que contribuem para a discussão da reforma da composição do CSNU, é essencial referir as principais características da ONU, pois assim se compreenderá a sua importância na actualidade. Através da ligação entre as características da organização e especificamente do seu Conselho de Segurança procurar-se-á justificar as pretensões dos Estados-Membros no que desejam que esta organização se torne.

Desta feita, um dos objectivos desta investigação é referir a posição crítica dos blocos quanto às acções e composição do actual CSNU, o que fará com que se tenha a percepção de quais as razões apontadas pelos Estados que os compõem para desenvolver essa mesma reforma.

Na dimensão teórica, um dos objectivos é explicar o contributo que o Liberalismo internacionalista trouxe face à compreensão do sistema internacional e como se tem vindo a revelar uma teoria importante no estudo das Relações Internacionais. Também o conceito de Organização Internacional assume um papel central, nomeadamente através do princípio de cooperação internacional.

Descreverei também a diferença entre os conceitos de “reforma”, “adaptação”, “aprendizagem” e “mudança”, no que se refere à ONU. Estes conceitos são fundamentais para compreender, no contexto desta investigação, o que os blocos pretendem com as suas propostas.

Outro dos objectivos específicos é compreender o que impede a reforma do CSNU, isto é, de que forma as posições dos blocos colidem, bem como o que motiva esse impedimento.

No que diz respeito à metodologia a utilizar, a abordagem será descritiva e explicativa, iniciando, como referido, com os conceitos-chave teóricos, passando pela

origem e estrutura da ONU e do seu Conselho de Segurança, terminando na necessidade de reforma da composição do mesmo e nas propostas dos blocos. No estudo dos conceitos-chave, a abordagem interpretativa será a mais importante, na medida em que tentarei trabalhar os conceitos descritos pelos autores, para que estabeleça uma ponte entre eles, e também com a dinâmica da ONU e, concretamente, do CSNU, o órgão mais relevante da organização a analisar.

O desenvolvimento do estudo da estrutura das Nações Unidas e do seu Conselho de Segurança terá um carácter mais descritivo, apesar de não ser possível separá-lo da interpretação da mesma estrutura. Ou seja, a par da descrição, o carácter interpretativo é fundamental para debater e justificar a reforma necessária do CSNU.

Por último, a apresentação das propostas dos blocos mencionados anteriormente serão analisadas, igualmente, em ambos os sentidos, descritivo e interpretativo, pois, através da descrição, procurarei apresentar as propostas e, através da interpretação, justificar a sua relevância para a reforma.

No que concerne à estrutura de trabalho, vários componentes serão considerados, necessariamente, iniciando com os eixos problemáticos. São eles: o contexto internacional; a necessidade de reforma do CSNU; e as posições dos blocos.

Nesta análise, as variáveis a considerar são as seguintes: alterações no sistema internacional (variável independente, pois o sistema internacional altera-se de acordo com as acções e políticas dos Estados, o que influencia o debate da reforma); posição dos blocos face à necessidade de reforma do CSNU (variável dependente, porque é influenciado pelas alterações do sistema internacional); mecanismos institucionais da ONU (variável dependente, pois dependem das posições e acções dos Estados-Membros);

Os descritores que contribuem para uma compreensão mais clara da tipologia de análise adoptada são: tipologia, composição e propostas de cada um dos blocos; a estrutura e competências do CSNU; e a tipologia de reforma. Por sua vez, os indicadores são: a influência dos P5 nas posições dos blocos (essencial para perceber quais são as propostas com mais apoio); a influência dos países dos blocos no sistema internacional (embora susceptível a discussão, é impossível contrariar que os países com uma posição privilegiada nesse sistema, devido a variados factores, consigam fazer prevalecer a sua proposta ao invés de os Estados com uma posição menos influente); os países que formam os blocos (essencial para compreender a causa da organização entre eles); os aliados dos blocos (podendo atribuir-lhes importância e legitimidade); e os instrumentos adoptados (pois apresentar propostas na Assembleia Geral da ONU, sob a forma de resoluções, tem

um impacto diferente de defendê-las somente em relatórios ou no interior do próprio Estado).

No que diz respeito aos recursos utilizados, as fontes documentais revelam-se fundamentais para estruturar e desenvolver o tema de investigação. Divididas em três, as fontes documentais são: primárias, constituídas pelas Resoluções da Assembleia Geral da ONU; secundárias, como relatórios dos países dos blocos; e a bibliografia crítica, como obras e artigos científicos.

As fontes documentais primárias são essenciais para descrever e analisar as propostas dos blocos. Já as fontes secundárias e bibliografia crítica são importantes para adoptar uma visão mais interpretativa, e não puramente descritiva. Com vista a processar a informação recolhida das fontes documentais, analisarei o seu conteúdo descrevendo, comparando e explicando as propostas dos blocos.

Nesta investigação, a ligação entre os eixos problemáticos é crucial, pois além de darem azo ao enquadramento da investigação no sentido em que alcançarão todo o seu desenvolvimento, a sua conexão justificará, de igual forma, a necessidade de reforma do CSNU, num primeiro momento, e, no momento posterior, enunciará a causa da tomada de posições dos blocos.

O desenvolvimento do eixo problemático "contexto internacional" é essencial para sustentar a argumentação de que os conceitos de "Organização Internacional" e de "Liberalismo internacionalista" contribuem para o desenvolvimento da compreensão da ONU.⁶

Quanto ao segundo eixo problemático, necessidade de reforma do Conselho de Segurança, a variável dependente dos mecanismos institucionais da ONU é determinante. Para justificar este argumento referido, apresentarei, sucintamente, a estrutura e competências do CSNU.

Por último, o eixo problemático "Posições dos blocos" é o mais relevante da investigação na medida em que a hipótese principal que se pretende validar está directamente ligada a este eixo. É neste contexto que se salienta a variável 'alterações no sistema internacional' que origina e influencia a variável dependente 'posição dos blocos face à reforma do CSNU'. A posição dos P5 quanto ao veto é tida em conta pelos blocos pois as suas propostas adaptam-se à sua posição, mesmo que alguns adoptem uma posição mais crítica.

⁶ Para tal, a bibliografia crítica é a fonte mais indicada para este desenvolvimento.

Assim, os descritores e indicadores ajudam a compreender as causas da formação, da estrutura e das características principais dos blocos, bem como o que influencia as suas posições, desde a política externa e tentativa de projecção internacional dos Estados que compõem os blocos à importância das posições dos próprios membros permanentes.

Os descritores são: a estrutura e competências do Conselho de Segurança; a tipologia e composição dos blocos; e a tipologia da reforma. Os indicadores são: a influência dos P5 nas posições dos blocos; a influência dos próprios países dos blocos no sistema internacional; os países que formam os blocos; e os instrumentos que os mesmos usam para apresentar a sua posição.

Esses descritores permitir-me-ão explicar a causa da adopção de posições para a reforma do CSNU, especialmente através da tipologia da reforma e da composição dos blocos. Através dos indicadores pretendo justificar a força dos blocos (através dos países que os formam e das propostas que apresentam), bem como quais os instrumentos que utilizam.

Ao longo do desenvolvimento da investigação tenciono, analisando e comparando as fontes documentais, justificar e relacionar as variáveis, os descritores e os indicadores para assim validar as hipóteses propostas.

Em síntese, estudando a teoria que contribui igualmente para a formação e desenvolvimento da ONU, a estrutura do seu Conselho, as principais causas que levaram às propostas dos blocos para que se reforme, e a composição e propostas dos blocos, o objectivo é justificar, plausivelmente, que, a par da necessidade evidente de reforma do CSNU, as propostas dos blocos têm dado um contributo imprescindível para que essa reforma ultrapasse as simples e ineficazes declarações de intenção e origine acções efectivas, para que assim se consiga fazer evoluir e atribua importância ao órgão diversas vezes descrito como um dos mais importantes do mundo na prossecução pela segurança e paz internacionais.

Através desta reforma, o Conselho de Segurança das Nações Unidas, por intermédio das suas decisões e acções com um maior grau de legitimidade (como defendido pelos apoiantes da sua reforma) atribuirá, inevitavelmente, um carácter mais forte, e consequentemente mais legítimo, à Organização das Nações Unidas.

I. Enquadramento Teórico

O primeiro capítulo do trabalho incidirá sobre a dimensão teórica. Em primeiro lugar, será descrita a teoria relativa ao Liberalismo internacionalista, dada a sua ligação com a ONU. Em seguida, serão abordados o Neo-realismo, a Escola Inglesa e Equilíbrio de Poder. Também, a articulação entre o Equilíbrio de Poder e o Liberalismo internacionalista contribuirá para a compreensão da sua importância para uma organização de cariz internacional como a ONU. Por último, serão analisadas três categorias essenciais para a análise da mudança no sistema da ONU: reforma, adaptação ou aprendizagem.

O objectivo deste capítulo é estudar as bases para a criação das Nações Unidas e descrever a tipologia de mudança no seu sistema para uma possível reforma do seu Conselho de Segurança.

I.1. Liberalismo internacionalista

A Escola liberal traduz-se na criação de uma oportunidade de aprofundamento teórico, mas também de um desafio, dado que não há consenso entre os próprios estudiosos naquilo que são as referências. Robert Keohane, Hedley Bull, G. John Ikenberry, David Mitrany, entre outros, todos são teóricos da escola liberal, embora abordem sob perspectivas diferentes. Enquanto, por exemplo, Mitrany a desenvolve segundo a teoria funcionalista, Bull e Ikenberry adoptam outras perspectivas.

O elemento imprescindível para os liberais é a ordem internacional. A sociedade internacional, segundo esta corrente de pensamento, aceita que o sistema internacional é anárquico uma vez que não existe sobreposição ao poder soberano.

A Escola liberal é uma teoria praxiológica onde os instrumentos dos Estados são os valores que permitem construir uma sociedade internacional no sentido de moderar a anarquia entre Estados soberanos. Uma das premissas defendidas pelos liberais é a inexistência de um Estado de guerra permanente nas relações internacionais e que os Estados constroem um conjunto de regras, como o princípio de reconhecimento (que de alguma forma contraria o princípio de soberania) e que as organizações evidenciam a necessidade de adaptar o sistema internacional à sua evolução.

Não obstante, a principal dificuldade é a integração dos Estados na sociedade internacional. A criação de valores partilhados, como por exemplo a integração das grandes civilizações, é um passo necessário para a respectiva integração, que fará com que a diplomacia e a guerra sejam essenciais na prossecução destes objectivos.⁷ Apesar de tudo, os Estados nacionais são fundamentais para a pluralidade do sistema internacional, pois são agentes e autores do mesmo (enquanto conjunto de Estados e de grandes potências). A defesa de um quadro colectivo, e não unilateral, é fundamental para a questão da legitimidade das políticas dos Estados e organizações por eles criadas.

Keohane vai mais longe, e no que ao realismo e ao marxismo diz respeito, refere que os mesmos são insuficientes para a compreensão da realidade internacional. “Nem o marxismo nem o realismo constituem uma teoria determinista bem-sucedida, e muitos dos seus teóricos sempre o reconheceram”⁸: é desta forma que o autor desafia as outras teorias, deixando visível que não é somente o Liberalismo que apresenta falhas. Em oposição ao Realismo e ao Marxismo, o Liberalismo não se compromete a desenvolver uma teoria estrutural ambiciosa. Pelo contrário, destaca os seus efeitos na acção humana, incidindo na construção e desenvolvimento de organizações internacionais. De acordo com esta teoria, são as pessoas que constroem a sua própria história. Ainda que a liberdade seja um dado adquirido para o Liberalismo, esse princípio não é possuído pelos indivíduos à nascença, mas terá sim que ser adquirido consoante a sua vida de disciplina e progresso moral.

Robert Keohane alerta para as fragilidades da teoria liberal devido às suas “tendências utópicas” que muitas vezes têm um sentido inverso e são promotoras de conflitos inter-Estados. Também ele defende que o Liberalismo é mais “sofisticado” do que a maioria dos críticos alega. De acordo com o autor, essa forma de Liberalismo promove a interacção de bens e serviços, por um lado, e de instituições e leis internacionais, por outro, que por sua vez impulsionam a cooperação internacional e a prosperidade económica.⁹

Enquanto as teorias Marxista e Realista não atribuem importância relevante às instituições internacionais e aos modelos criados pelo ser humano, o Liberalismo encara os processos políticos como algo indispensável no sistema.

⁷ Por instituição da guerra entenda-se como instrumento de regulação entre Estados, principalmente aquando da sua necessidade para situações de prevenção de conflitos de maior escala.

⁸ Keohane, Robert, “International liberalism reconsidered,” in *Power and Governance in a Partially Globalized World* (Londres: Allyn and Bacon, 1999), p. 43.

⁹ *Idem*, pp. 39-40.

Keohane distingue o Liberalismo internacionalista em quatro formas diferentes:¹⁰

- a) Liberalismo republicano, cuja referência é Immanuel Kant, defendendo que as repúblicas têm um carácter mais pacífico que os regimes despóticos.
- b) Liberalismo comercial, que afirma o impacto das relações internacionais nas acções dos Estados. Tanto Kant como Montesquieu defendem que o objectivo do comércio é a paz internacional.
- c) Liberalismo regulamentar, que enfatiza a importância das leis pacíficas para interacção entre os países. Kant afirma a regulação como um princípio fundamental para a “paz perpétua”. Defende também a construção de instituições para promover a interacção entre Estados.
- d) Liberalismo sofisticado, que incorpora a perspectiva social sobre os interesses numa síntese do Liberalismo comercial e regulamentar.

O Liberalismo pretende limitar ao máximo o uso da força, mas não se compromete a justificar a sua necessidade em determinados casos.

A ordem internacional proposta pelo Liberalismo internacionalista tem características únicas, principalmente quando as grandes potências são, na sua maioria, repúblicas. Num quadro regulado por instituições e leis, a troca e interacções ordenadas estimulam a propagação da paz. Saliente-se que a ordem internacional segundo princípios liberais funciona correctamente somente quando as grandes potências não se confrontam hostilmente, pois, nesse caso, as instituições em que o Liberalismo se baseia colapsarão.

E. H. Carr constatou que após a Segunda Guerra Mundial, a *lealdade* ao Estado-Nação seria progressivamente erodida, sendo substituída pela ordem de cariz internacional.¹¹ A criação de organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas e a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço indicaram uma mudança no paradigma internacional.

Neste contexto, o desenvolvimento do Liberalismo internacionalista tem sido fundamental para compreender esta mudança. Esta teoria é uma aproximação optimista do sistema internacional baseada na interacção e cooperação de indivíduos e sociedade independentes que objectivam propósitos comuns, como a paz e a prosperidade. Sobretudo desde o século XVIII, as ideias da teoria sentiram-se com maior impacto. Nomeadamente com os estudos de Adam Smith, convicto nos benefícios do comércio,

¹⁰ *Idem*, pp. 46-53.

¹¹ *Idem*, p. 189.

representado, posteriormente, no século XX nos pensamentos de Woodrow Wilson e em organizações internacionais como a Sociedade das Nações e as Nações Unidas.

O comércio era visto como um elemento essencial para os ideais liberais, o próprio Rousseau escreveu que o “comércio estabelece um equilíbrio entre Estados, e privando certos poderes de retirarem vantagens exclusivas, priva-os também de usar uma das principais armas que outrora utilizaram para impor a sua vontade sobre os outros”.¹²

Michael Doyle, em *Liberalism and World Politics*, afirmou que o século XVIII assistiu à origem, por parte das sociedades liberais, de uma zona de paz que Kant nomeava como “federação pacífica”. No entanto, o mesmo refere que as mesmas sociedades criaram uma “paz separada” entre eles. A par do referido, a moderação pacífica só é desejada entre Estados liberais. Numerosos Estados não-liberais conduziram acções de força contra Estados liberais.¹³

A teoria de Kant sobre o Liberalismo internacionalista refere que as relações interestatais e o comportamento estatal podem ser compreendidas separadamente. Através dos seus clássicos artigos definitivos para a paz perpétua, reitera que nenhuma fonte constitucional, internacional ou cosmopolita é suficiente *per se*, mas em conjunto terão condições para estabelecer políticas e economias liberais, no sentido de alcançar o objectivo último do filósofo alemão. Porém, há um aspecto a realçar: apesar de as Repúblicas de Kant serem capazes de atingir a paz entre elas, permanecerão em estado de guerra com as não-repúblicas. Este é um desafio moral, mas também estratégico para os Estados liberais e não liberais.¹⁴

No entanto, é um facto que houve uma renovação do interesse na teoria liberal, especialmente desde a década de 1970. Charles Beitz afirma que para o Liberalismo internacionalista ser considerado deve haver quatro elementos: 1) fundamentos morais, até mesmo no plano internacional; 2) respeito pelo direito internacional e pelas organizações internacionais; 3) consideração pela justiça distributiva; e 4) adopção de um sistema de direitos humanos como critérios universais para a convivência internacional.¹⁵ Sobre o direito internacional, o autor salienta que os agentes e autores são os Estados, e não as pessoas individuais ou actores que transcendem os próprios.

¹² Rousseau citado por Fred Halliday em “Three Concepts of Internationalism,” *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)* vol. 64, no. 2 (1988): p. 192.

¹³ Doyle, Michael, “Liberalism and World Politics,” *The American Political Science Review* vol. 80, no. 4 (1986): p. 1156.

¹⁴ *Idem*, pp. 1157-1162.

¹⁵ Beitz, Charles, “International Liberalism and Distributive Justice: a Survey of Recent Thought,” *World Politics* vol. 51, no. 2 (1999): p. 270.

Apesar de o Liberalismo internacionalista não ser uma teoria tão bem aprofundada como o Liberalismo tradicional, o seu objecto de estudo é essencial nos dias de hoje, e tomando o indivíduo como indispensável para o desenvolvimento da mesma, tem, segundo o meu ponto de vista, todas as condições para se tornar uma teoria importante para o estudo das relações internacionais.

O Liberalismo institucional, quando inserido no Liberalismo internacionalista, defende que as relações internacionais devem ser explicadas segundo a governação global e as organizações internacionais. Os objectivos comuns são tidos como essenciais no sistema internacional e na cooperação entre Estados-Nação. As instituições criam oportunidades para que os Estados cooperem. Mesmo as grandes potências, afirma Keohane, têm interesse próprio, na maioria das vezes, em seguir as leis estabelecidas pelas organizações, desde as políticas gerais às leis mais específicas, pois tornam as acções dos Estados mais previsíveis.¹⁶ Por exemplo, com as dinâmicas de trabalho inter-instituições e a ONU.

Por sua vez, Devitt, citando Baylis e Smith, refere que com o Liberalismo institucional é possível “imaginar um mundo em que actores estatais e não-estatais participem directamente na política internacional, em que a hierarquia de poder não existe, e que o uso da força é um instrumento ineficaz da política”.¹⁷ Não obstante ao seu ambicioso objectivo, a inabilidade de organizações como a ONU em conduzir e resolver assuntos como a proliferação nuclear, redução da pobreza, problemas ambientais, entre outros, mostra que esta teoria, mesmo que a nível prático, apresenta sérias falhas.

No entanto, segundo a mesma autora, a teoria argumenta que os Estados devem cooperar entre si para promoverem a ordem e paz internacionais, assim como para fomentar o crescimento económico e a segurança mundiais. A cooperação e confiança inter-estatal são características essenciais para o desenvolvimento de relações fortes entre os Estados e, neste sentido, o maior desafio à cooperação é a desconfiança entre eles. Uma característica igualmente essencial na própria ONU é a transparência, característica essa referida no desenvolvimento do Liberalismo institucional.

¹⁶ Keohane, Robert, “International institutions: can interdependence work?,” in *Power and Governance in a Partially Globalized World* (Londres: Allyn and Bacon, 1999), p. 30.

¹⁷ Devitt, Rebecca, “Liberal Institutionalism: An Alternative IR Theory or Just Maintaining the Status Quo?,” *E-International Relations Students*, 1 de Setembro de 2001, <http://www.e-ir.info/2011/09/01/liberal-institutionalism-an-alternative-ir-theory-or-just-maintaining-the-status-quo/>.

Assim como o Liberalismo internacionalista, o institucional reconhece que o sistema internacional é anárquico. Reconhece, igualmente, que são as políticas dos Estados soberanos que prevalecem sobre as demais. Porém, apesar de ser evidente que a Sociedade das Nações falhou e que a ONU não tem feito o suficiente para prevenir ou manter crises internacionais, é de salientar que a mesma persiste até ao presente.

É necessário reafirmar que um dos importantes objectivos das políticas e acções das organizações internacionais é ajudar os interesses comuns dos Estados. Contudo, na maioria das ocasiões, os Estados preferem ter ganhos relativos a absolutos. Preferem conservar o poder e estatuto internacional próprios a uma eventual melhoria nas relações entre Estados ou até mesmo no desenvolvimento do sistema internacional, o que poderá afectar positivamente o princípio da confiança e a cooperação internacional.

Há um aspecto curioso desenvolvido por Michael Doyle sobre as organizações que funcionam melhor ou não. Organizações cujos membros partilham valores sociais semelhantes, como a NATO ou a União Europeia, tendem a ser mais fortes e resistentes que organizações com políticas e ambições gerais como a Organização para a Cooperação e Segurança na Europa. No que concerne à ONU, as agências especializadas demonstram a importância que atribui aos assuntos mais específicos, e mesmo o CSNU é exemplo disso, perceptível através da distribuição de competências delimitadas pela Carta.

No entanto, várias são as críticas ao Liberalismo internacionalista, desde o exagero na ligação entre a economia e a política (por assumir que a interacção entre o sistema financeiro e o comércio traduzir-se-á num novo entendimento político) à expansão do comércio poder ser compatível com os conflitos políticos. Estas teorias cosmopolitas, como é o caso do Liberalismo internacionalista, pode ser considerada pois requer uma profunda reforma internacional ou o estabelecimento de organizações internacionais com um poder de maior grau.¹⁸

É essencial referir que muitas vezes as maiores fragilidades não consistem na teoria, mas sim na vontade dos Estados que compõem o sistema internacional em adoptar uma postura forte para fazer evoluir de alguma forma, nomeadamente através dos ideais liberais. O Liberalismo, como Michel Doyle correctamente afirma, “constitui-se como um antídoto ao fatalismo e uma fonte de esperança para a raça humana”.¹⁹

¹⁸ Este suposto estabelecimento referido será dificilmente atingido, pois os Estados dificilmente concederão tais poderes às organizações.

¹⁹ Cit in Keohane, Robert, “International liberalism reconsidered,” in *Power and Governance in a Partially Globalized World* (Londres: Allyn and Bacon, 1999), p. 59.

As Organizações Internacionais (OI) foram fundadas num tempo de rápidas e profundas mudanças nas relações internacionais, devido principalmente à Segunda Guerra Mundial. O seu conceito visava não só a descrição das suas actividades, mas também o desenvolvimento de um estudo comparado entre elas, e as razões da sua eficácia ou ineficácia. A criação de OI não foi o único método para resolver tensões e problemas entre Estados, mas foi um importante auxílio nesse sentido.

As OI desenvolveram-se fundamentalmente a partir da Segunda Guerra Mundial, mas o debate sobre a sua origem não é consensual. Mackenzie refere que alguns teóricos reclamam a sua origem na Europa medieval, ou até mesmo na Grécia e Roma antigas. A Igreja Católica é por ele apontada como podendo ser vista como uma OI embrionária, dada a sua centralização no Vaticano e sendo composta por um secretariado e por direccionar apoios ao mundo ocidental.²⁰

Contudo, o mesmo autor indica que a origem das organizações internacionais intergovernamentais está associada ao sistema de Estado-Nação europeu, dando como exemplo o Tratado de Vestefália, em 1648, e o Congresso de Viena, em 1815.²¹ Consideradas as características, estrutura e princípios, a OI mais importante criada foi a ONU. Leland M. Goodrich argumenta que a ONU, desconfortavelmente semelhante à SdN, “ [...] mas por questões técnicas, é uma organização de execução de paz entre os Estados mais pequenos”.²²

Não obstante, a crescente pluralidade de Estados soberanos, ao invés de alargar o mundo, diminui-o. Isto é, a multiplicidade de centros de decisão públicos e privados, e a progressiva internacionalização dos meios de transporte e comunicações fez com que os povos conscientizassem a sua individualidade. Um elemento-chave para este conceito é acreditar e defender que a política existe e objectiva um fim, daí que o poder não será um fim em si mesmo como a Escola realista defende. A tomada de decisões nas OI são um meio de estudar as relações de força entre Estados, reflectindo, em várias ocasiões, a influência ou a forma como o poder se traduz em acção.

²⁰ Mackenzie, David, *A World Beyond Borders. An Introduction to the History of International Organizations* (Toronto: University of Toronto Press, 2010), p. 4.

²¹ *Ibidem*.

²² Goodrich, Leland M. citado por Peter J. Katzenstein, Robert O. Keohane e Stephen D. Krasner, “International Organization and the Study of World Politics,” *International Organization* vol. 52, no. 4 (1998): p. 651.

Com efeito, é de salientar que as OI se inserem num contexto de sistema global e que as mesmas são criadas para atingirem objectivos que satisfaçam os interesses comuns dos seus membros e do próprio sistema internacional.

Este sub-capítulo pretende argumentar que o liberalismo internacionalista, através dos seus princípios e características, suporta o papel das organizações internacionais numa lógica de elemento *organizador* do sistema internacional. Porém, e uma vez que esta investigação atribui um papel central às alterações do sistema internacional, importa salientar o contributo do neo-realismo para a compreensão deste tema, numa lógica de entendimento entre a importância desta teoria e da escola inglesa enquanto contributo para a formação da ONU, tais conceitos serão abordados nos seguintes sub-capítulos.

I.2. Neo-realismo e o Neo-liberalismo

Kenneth Waltz desenvolveu uma teoria estrutural que providencia uma base sólida para a compreensão da importância do *power politics* (política do poder) e das dinâmicas do sistema internacional. O Neo-realismo examina os interesses do Realismo clássico sob novas circunstâncias e como uma vantagem por uma compreensão mais clara de objectivos e potencialidades da ciência.²³ Esta teoria reconhece elementos de hierarquização e de ordenamento no sistema internacional anárquico, assim como a autonomia dos seus actores, e as acções adaptativas dos Estados que, perante os constrangimentos estruturais, orientam as suas políticas para concretizar um interesse nacional, intrinsecamente ligado ao poder.

Directamente ligado ao Estado, a sua teoria é, nas palavras de Krasner, *state centric*.²⁴ O Estado deve ser entendido no contexto de uma unidade não problemática, ou seja, como uma entidade cuja existência própria, fronteiras, estruturas, interesses e capacidades com aptidão para tomar as próprias decisões. Para esta teoria, o Estado é “ontologicamente anterior” ao sistema internacional. Neste sentido, o Estado é o actor primário deste sistema, argumento partilhado por vários teóricos do Neo-realismo, como Robert Gilpin.

²³ Ashley, Richard, “The Poverty of Neorealism,” *International Organization* vol. 38, no. 2 (1984): p. 230.

²⁴ *Cit in Idem*, p. 238.

Para Gilpin, a estrutura das relações internacionais não é algo autónomo e absoluto que se expressa na constituição de unidade, mas sim algo fruto da ligação de unidades (Estados, neste caso) existentes previamente a essa mesma estrutura.²⁵

Paralelamente ao *statism*, a perspectiva utilitária do Neo-realismo baseia-se na acção, ordem social e mudança institucional. Além de o Neo-realismo abordar o sistema internacional do ponto de vista utilitário, salienta que os Estados são actores individuais racionais cujos interesses e “acções calculadas” formam o sistema internacional.²⁶

O conceito de poder é considerado de acordo com os recursos que existem independentemente da vontade dos Estados. Já o conceito de ordem internacional é abordado pela teoria Neo-realista como a não existência de regras ou normas comuns anteriormente aos Estados e seus objectivos primários.

Os Neo-realistas, como Robert Axerold e Robert Keohane, evidenciam a importância da anarquia definida como a ausência de um governo. Todavia, os Neo-liberais e Neo-realistas divergem nas opiniões respeitantes à natureza e consequências da anarquia internacional. Os Neo-realistas encaram-na como algo que coloca mais restrições ao comportamento estatal do que os Neo-liberais. De acordo com Grieco, o Neo-realismo entende que “a cooperação internacional é mais difícil de obter, mais difícil de manter e mais dependente do poder do Estado em questão”.²⁷

Como referido, embora ambas as teorias considerem os Estados como actores centrais do sistema internacional, várias são as divergências entre elas no que diz respeito aos temas primários, como a segurança, economia e cooperação internacional. Iniciando com a diferença entre os dois primeiros temas, enquanto o Neo-liberalismo se preocupa mais com o estudo das questões económicas, o Neo-realismo preocupa-se mais com as questões de segurança. No quadro da cooperação internacional, os Neo-liberais visam ganhos relativos, ao passo que os Neo-realistas objectivam ganhos absolutos. É precisamente neste sentido que Waltz aborda a questão da cooperação internacional, paralelamente à ideia do *ganho relativo*, não numa lógica de *will both of us gain?*, mas sim de *who will gain more?*.²⁸ Os Neo-realistas afirmam que os Neo-liberais atribuem demasiada relevância à cooperação internacional.

²⁵ *Cit in Idem*, p. 240.

²⁶ *Idem*, p. 244.

²⁷ *Cit in Idem*, p. 5.

²⁸ *Ibidem*.

Susceptível a críticas, Keohane diz que Waltz ignora os processos económicos internacionais e as instituições que podem ter um papel significativo no comportamento e definição de políticas estatais.²⁹ Também é deixado um desafio ao Neo-realismo na medida em que as correntes liberais (como o Liberalismo internacionalista e, inserido neste, o Liberalismo institucional) têm tido um papel preponderante e um desenvolvimento considerável nas últimas décadas do século passado.

I. 3. Escola inglesa

A Escola inglesa interliga os contributos do realismo e do liberalismo internacionalista quanto ao estudo das dinâmicas e desenvolvimento do sistema internacional. Esta Escola foi criada para descrever um grupo de autores predominantemente britânicos para quem a sociedade internacional é o objecto primordial de análise do sistema internacional.³⁰ Segundo Linklater, a reivindicação fundamental da Escola inglesa é que os Estados soberanos formam, de facto, uma sociedade (embora anárquica) e não se submetem à vontade de um Estado mais poderoso. Com isso, há um elevado nível de ordem internacional e um baixo nível de violência entre os Estados, embora não a desconsidere. Não obstante à não desconsideração da violência ser uma característica da sociedade anárquica, os teóricos desta Escola argumentam que pode ser controlada pelo direito internacional e pela moralidade.³¹

Há dois elementos que definem a Escola inglesa: os seus três conceitos elementares e a sua abordagem pluralista. São eles: o sistema internacional, a sociedade internacional e a sociedade mundial.³² De uma forma geral, o sistema internacional, baseado em Hobbes e Maquiavel, é definido pela política de poder entre os Estados e coloca a estrutura e o processo da anarquia internacional no centro das teorias das relações internacionais. A sociedade internacional é baseada em Grócio e definida pela institucionalização dos interesses e de identidade entre os Estados, colocando a criação e

²⁹ Nye, Joseph S. "Neorealism and Neoliberalism," *World Politics* vol. 40, no. 2 (1988): p. 241.

³⁰ Os membros mais influentes desta Escola são Hedley Bull, Martin Wight, John Vincent, Barry Buzan e Andrew Linklater. Andrew Linklater, "The English School," in *Theories of International Relations* (EUA: Palgrave Macmillan, 2005, p. 84.

³¹ *Ibidem*.

³² Little citado por Buzan em Buzan, Barry, *From International to World Society?*. (EUA: Cambridge University Press, 2004), p. 7.

manutenção de normas, leis e instituições no centro das teorias das relações internacionais. A sociedade mundial, por último, baseada em Kant, é determinada pelos indivíduos, as Organizações Não Governamentais (ONG) e a população mundial como um todo e coloca a transcendência do sistema de Estado no centro das teorias das relações internacionais.³³

Nesta linha, o sistema internacional não é um estado de guerra, como proposto pelo Realismo, apesar de cada Estado ter o controlo dos instrumentos de violência no seu território³⁴. Resumidamente, a Escola inglesa concentra-se em explicar que, mesmo que o sistema internacional seja anárquico, há um elevado nível de ordem.

O conceito de instituição é essencial no pensamento e compreensão desta Escola devido à ideia de sociedade internacional, à sustentação que a ordem é fundamental nas relações internacionais e à diferenciação da Escola inglesa das demais teorias.³⁵ Por sua vez, Bull refere que há cinco instituições: a diplomacia, o direito internacional, o equilíbrio de poder, a guerra e o papel das grandes potências.³⁶

O pensamento da Escola inglesa é fundamental para compreender a origem das organizações internacionais hoje existentes, principalmente a ONU. Ainda no período das negociações, os E.U.A. inspiraram o Ocidente com os seus ideais democrático e de comércio livre. Na altura, era evidente que só se poderia chegar a uma ordem internacional estável e pacífica se se formassem organizações internacionais. O inspirador da ideia, Woodrow Wilson, afirmou que os Estados Unidos assumiriam a “responsabilidade partilhada na manutenção dos pactos internacionais comuns”³⁷, o que acabou por não acontecer, com a não ratificação do Tratado da Sociedade das Nações por parte dessa nação.

Contudo, com a Segunda Guerra Mundial, tudo se alterou. Os E.U.A. adoptaram uma postura firme e presente, fortalecendo a sua influência directamente no sistema pós-guerra. A Administração Roosevelt apoiou a ideia de Wilson e o *great power internationalism*. Esta política possibilitou que os restantes Estados a reconhecessem que a paz internacional e a prosperidade sustentar-se-iam em organizações internacionais que

³³ *Ibidem*.

³⁴ Linklater, Andrew, “The English School,” in *Theories of International Relations* (EUA: Palgrave Macmillan, 2005), p. 88.

³⁵ Buzan, Barry, *From International to World Society?*. (EUA: Cambridge University Press, 2004), p. 161.

³⁶ Bull citado por Buzan em Buzan, Barry, *From International to World Society?*. (EUA: Cambridge University Press, 2004), p. 169.

³⁷ Patrick, Stewart, *The Best Laid Plans* (EUA: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2009), p. 16.

facilitassem a cooperação a níveis político, económico e de segurança³⁸, como se procurará verificar no segundo capítulo.

I.4. Equilíbrio de Poder

De acordo com várias correntes teóricas, e em particular o neo-realismo, o equilíbrio de poder é essencial para a compreensão do sistema internacional (sistema esse em que a ONU se insere), pois visa reflectir o equilíbrio entre Estados. O estudo deste princípio deve ser entendido no contexto quer do Liberalismo internacionalista, quer do Neo-realismo, pois analisa um conceito partilhado pelas teorias descritas: a ordem e anarquia internacionais. Importa analisar o conceito e dinâmicas do equilíbrio de poder com objectivo de compreender como o mesmo é fundamental para o estudo da ONU e do sistema internacional.

A afirmação de Hedley Bull – “*Clearly, in international politics moves are made on ‘many chess-boards’.*”³⁹ – é sem dúvida algo que define a política entre actores estatais e não-estatais, bem como o seu equilíbrio a nível internacional. No seu clássico, *The Anarchical Society*, Bull adopta uma definição de Vattel para definir equilíbrio de poder: “*a state of affairs such that no one power is in a position where it is preponderant and can lay down the law to others.*”⁴⁰

Contudo, este conceito tem sido criticado por diversos autores, dada a sua ambiguidade e inconsistência. Kenneth Waltz refere que o equilíbrio de poder é visto, para uns, como uma garantia para a segurança e paz do sistema internacional, mas, para outros, como uma tentativa de camuflagem para os seus verdadeiros objectivos: as políticas imperialistas.⁴¹

O estudo do equilíbrio de poder, advogam Brian Healy e Arthur Stein, é tão antigo quanto as relações internacionais. Internacionalmente, a política de preservação do equilíbrio do poder teve origem no século XV, em Itália, através da propagação de

³⁸ *Idem*, p. 35.

³⁹ Bull, Hedley, *The Anarchical Society* (Nova Iorque: Palgrave, 1977), p. 108: “Claramente, na política internacional, as movimentações são praticadas em vários tabuleiros de xadrez”.

⁴⁰ Vattel citado por Bull, Hedley, *The Anarchical Society* (Nova Iorque: Palgrave, 1977), p. 97: “um estado de coisas de tal forma que nenhum poder seja preponderante nem consiga estabelecer as leis aos demais poderes.”

⁴¹ Waltz, Kenneth, *Theory of International Politics* (Estados Unidos da América: Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1979), p. 117.

embaixadas residentes. Após isso, o mesmo princípio implantou-se no pensamento europeu somente no século XVII, devido à noção de que as políticas europeias formavam um único sistema.⁴²

Martin Wight define equilíbrio de poder similarmente a Hedley Bull: “[o equilíbrio de poder] é uma distribuição de poder uniforme, um estado de “coisas” em que nenhum poder é preponderante perante os outros”.⁴³

Para o realista John Mearsheimer, a política internacional não é mais do que uma “arena brutal onde os Estados procuram oportunidades para tomarem vantagem sobre os outros, deixando pouca margem para confiarem uns nos outros”.⁴⁴ No entanto, como Ikenberry explana, o principal problema das relações internacionais é a ordem. Realçando a própria ambiguidade do conceito, o mesmo autor evoca Hedley Bull, distinguindo ordem mundial e ordem internacional. Não obstante a focar-me essencialmente na definição de ordem internacional, devido ao objecto de estudo desta dissertação, a ordem mundial é composta por todos os povos e nas relações efectivas e eficazes entre eles. Por sua vez, a ordem internacional é “um padrão de actividade que sustenta os objectivos elementares ou primários (...) do sistema internacional.”⁴⁵, isto é, um sistema de expectativas e regras determinadas pelos Estados que o compõem.

A ordem internacional somente pode ser referida como tal quando os Estados criam regras fundamentais, instituições e princípios, ou seja, quando uma estrutura, mesmo que não solidificada, é estabelecida entre eles.

Ikenberry defende que, tendo em conta que a ordem internacional pode adoptar diversas formas, uma ordem política estável não requer necessariamente um quadro normativo entre os seus membros; pode basear-se unicamente nas relações entre Estados ou na condução do equilíbrio de poder.⁴⁶ Martin Wight refere também que a política internacional pode ser interpretada pela ideia de equilíbrio do poder, levando a considerações como o potencial militar, iniciativa diplomática e força económica. Como é possível verificar, o equilíbrio de poder é a confluência de vários instrumentos desenvolvidos e dirigidos, em grande parte, pelos Estados.

⁴² Bull, Hedley, *The Anarchical Society* (Nova Iorque: Palgrave, 1977), p. 101.

⁴³ Wight, Martin, *Power Politics* (Nova Iorque: Holmes & Meier, 1978), p. 172.

⁴⁴ Mearsheimer, John, *The False Promise of International Institutions* (Cambridge, MA: Harvard University, John M. Olin Institute for Strategic Studies, 1994), p. 9.

⁴⁵ Bull, Hedley, *The Anarchical Society* (Nova Iorque: Palgrave, 1977), p. 7.

⁴⁶ Ikenberry, John, *After Victory* (New Jersey: Princeton University Press, 2001), p. 23.

Não obstante a o autor norte-americano Ikenberry referir a existência de três níveis de ordem política (equilíbrio do poder, hegemonia e constitucionalismo⁴⁷) desenvolverei concretamente a primeira. A ordem baseada no princípio do equilíbrio de poder é organizada de acordo com o princípio da anarquia, no sentido em que não existe uma “autoridade política global”, o que, de acordo com Kenneth Waltz, é a *essência* do sistema internacional. Neste contexto, no campo da anarquia internacional, os Estados não se comprometem com nenhuma relação invariável ou hierárquica entre eles, pois a última palavra é sempre do Estado soberano. Num mundo internacionalmente anárquico, os Estados são incentivados, através dos mais variados instrumentos, a equilibrarem o seu poder, tendo em vista um objectivo fundamental para os mesmos: a sua segurança.⁴⁸

Neste sentido, Kenneth Waltz, referindo que, contrariamente ao sistema nacional, no internacional assiste-se a um sistema de auto-ajuda. O sistema de auto-ajuda é, necessariamente, um princípio de acção na ordem anárquica internacional. Desconsiderando a possibilidade de um governo mundial⁴⁹, as nações e organizações devem trabalhar em conjunto para se manterem e desenvolverem.

Apesar de as definições abordarem o equilíbrio de poder sob diversas formas, estes autores partilham a opinião de que o conceito envolve uma distribuição de poder entre Estados no sentido em que nenhum Estado ou aliança seja preponderante. As consequências do equilíbrio de poder são principalmente duas: a condução à paz internacional ou a preservação do *status quo*.

De acordo com os mesmos autores, há duas variáveis-chave na definição do equilíbrio de poder: a distribuição de poder entre os Estados que compõem o sistema internacional, e a configuração das alianças. Dina A. Zinnes⁵⁰ refere que se verifica equilíbrio de poder em situações como: 1) inexistência de alianças e que todos os Estados possuem igual poder; 2) os Estados pertencem a uma das duas alianças existentes no sistema internacional e o poder das mesmas é igual; 3) existência de duas alianças com poder semelhante e um Estado não-alinhado; 4) existência de duas alianças e um terceiro Estado não-alinhado, e o poder de qualquer uma delas mais o Estado é maior do que o poder da outra aliança; 5) inexistência de alianças e o poder de cada Estado é menor do

⁴⁷ Cada uma delas representa a distribuição do poder de forma diferente.

⁴⁸ Ikenberry, John, *After Victory: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars* (Princeton: Princeton University Press, 2001), p. 24.

⁴⁹ Nas palavras de Waltz, a procura de um governo mundial seria um convite à preparação para uma *guerra mundial civil*. - Waltz, Kenneth, *Theory of International Politics* (Estados Unidos da América: Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1979), p. 112.

⁵⁰ Dina A Zinnes é professora emérita em Ciência Política na Universidade de Illionois.

que o poder total dos restantes; e, por último, 6) existência de um Estado ou aliança com mais poder do que qualquer outra unidade no sistema.⁵¹

Por exemplo, os pontos 3) e 4) representam duas interpretações plausíveis para auxiliar os defensores do papel harmonizador da Grã-Bretanha nos séculos XVIII e XIX. Já o ponto 5) permite exemplificar a noção de segurança colectiva, como o Concerto da Europa, a Sociedade das Nações e, recentemente, a Organização das Nações Unidas.

Como se verifica, o conceito de equilíbrio de poder não é consensual. Porém, os princípios de equilíbrio e estabilidade são tidos como certos na definição dos elementos indispensáveis do conceito. Um outro crítico do conceito é Spykman, pois segundo o teorizador do *rimland*, a dinâmica do equilíbrio de poder conduz ao aumento de capacidades de cada Estado, o que conduz à instabilidade desse equilíbrio.⁵²

Assim, os Estados, indubitavelmente, preocupam-se mais com a sua segurança, soberania e estabilidade (os seus objectivos primários), formando ou integrando um sistema em que o seu comportamento proíbe a emergência de um poder estatal único. Este sistema permite, igualmente, que os Estados procurem atingir os objectivos secundários e aumentar as suas capacidades.

No que concerne às alianças, a autora Partha Chatterjee considera-as de elevada importância na manutenção do equilíbrio de poder, referindo-as como o único método de o manter. No entanto, caso a aliança exerça uma posição dominante sobre os demais Estados e/ou alianças e o sistema internacional se revelar incapaz de gerar as forças necessárias para destruir essa mesma aliança, o sistema desequilibrar-se-á.

Em condições em que os actores estatais tenham informação sobre as capacidades de cada um no sistema, o princípio de equilíbrio de poder implicará que todos, incluindo as alianças opositoras, tenham capacidades e poder iguais. Todavia, tais condições não são possíveis no sistema internacional, dada a sua natureza actual.

Da referida análise, importa salientar que o equilíbrio de poder *estável* não implica necessariamente igualdade de capacidades, mas sim que haja estabilidade e informação suficientes das partes do sistema para que o ambiente hostil não seja concretizável.⁵³

⁵¹ Zinnes, Dina, "An Analytical Study of the Balance of Power Theories," *Journal of Peace Research* vol. 4, no. 3 (1967): p. 273.

⁵² Chatterjee, Partha, "The Classical Balance of Power Theory," *Journal of Peace Research* vol. 9, no. 1 (1972): pp. 51-52.

⁵³ *Idem*, pp. 57-60.

Na óptica de Hedley Bull, é essencial fazer várias distinções quanto ao equilíbrio de poder:⁵⁴

- a) Simples e complexo: o primeiro pode ser exemplificado com o sistema bipolar durante a Guerra Fria, e o segundo com a situação na Europa em meados do século XVIII, onde havia vários centros de poder: França, Áustria, Grã-Bretanha, Rússia e Prússia e, no século XX, quando a China e o Japão se tornaram os terceiro e quarto poderes, juntando-se às superpotências Estados Unidos da América e União Soviética.
- b) Geral: ausência de um poder preponderante no sistema internacional; e local ou particular (numa determinada área do globo).
- c) Subjectivo: o que geralmente é acreditado que um nenhum Estado tem um poder preponderante sobre os outros, em termos militares; e objectivo, quando é reconhecido que nenhum Estado tem um poder superior aos demais.

O problema do equilíbrio de poder não se baseia somente em fazer com que haja um equilíbrio militar entre as partes, mas também de assegurar que existe, por parte das mesmas, a convicção de que o princípio é o modelo que mais se adequa ao sistema (convicção igualmente partilhada no seio da ONU).

Principalmente durante e após a Primeira Guerra Mundial, os críticos desta teoria afirmaram que o equilíbrio era intangível e instável, sendo que os seus objectivos se traduziam em efeitos negativos nas relações inter-estatais, pois a consideravam uma fonte de guerra devido às ambições das grandes potências.⁵⁵

Bull adopta uma posição controversa em *The Anarchical Society*, no momento em que afirma que a preservação do equilíbrio de poder requer o uso ou ameaça da força como resposta ao poder invasor, aquando da violação ou não das leis. Esta afirmação é contextualizada na procura e manutenção da ordem internacional.⁵⁶ Contudo, a controvérsia centra-se precisamente na questão do uso da força, pois, por exemplo, no caso da ONU, mesmo quando há uma resolução do CSNU, a mesma pode ser alvo de críticas por diversos motivos, desde a sua legitimidade ao seu procedimento.

⁵⁴ Bull, Hedley, *The Anarchical Society* (Nova Iorque: Palgrave, 1977), pp. 97-99.

⁵⁵ Todavia, é necessário sublinhar que a principal função do equilíbrio de poder não é a preservação da paz, mas sim a preservação do sistema estatal.

⁵⁶ Bull, Hedley, *The Anarchical Society* (Nova Iorque: Palgrave, 1977), pp. 104-105.

Considerando a emergência de potências, os Estados com menor grau de poder procurarão salvar-se em alianças com os seus pares. Os Estados mais fracos aliam-se para proteger a própria segurança e soberania. Caso contrário, as probabilidades de serem dominados pelas potências são consideravelmente maiores.

Contemporaneamente, na política internacional existe um equilíbrio de poder como anteriormente experienciado. Como já referido, a política internacional é “jogada” em muitos *chess-boards*, com especial referência a determinadas áreas geográficas, como na América do Norte, do Sul, Ásia, Europa e África. Curioso é também que nestes “tabuleiros” os Estados dominavam e dominam assuntos diferentes. Por exemplo, na época da Guerra Fria, em termos militares, os E.U.A. e a U.R.S.S. dominavam; em termos financeiros, monetários e de comércio internacional e investimento, o domínio pertencia aos E.U.A. e ao Japão.⁵⁷ Apesar de tudo, o poder em si mesmo não pode ser quantificado em termos exactos se se considerar a importância estratégica, geográfica, económica e sócio-política, devido à sua incerteza e alteração constante.

Quando comparado com o equilíbrio de poder partilhado na Europa nos séculos XVIII e XIX, o presente não é partilhado por uma cultura comum nem pelas potências que o integram.

No entanto, o presente equilíbrio de poder preenche as três funções fundamentais em relação à ordem internacional: 1) preservação do sistema internacional enquantopositor à tentativa de estabelecimento de um império universal; 2) equilíbrio de poder local: os Estados com menos poder são protegidos e reconhecidos como soberanos e independentes; e 3) em ambos os equilíbrios de poder, geral ou local, proporcionam condições para que as instituições que integram o sistema internacional funcionem e sejam igualmente reconhecidas pelos Estados-Membros.

Sinteticamente, o princípio do equilíbrio de poder é a anarquia; a forma de contrabalançar a concentração de poder são as alianças; e a fonte de estabilidade é o próprio equilíbrio do poder entre os Estados soberanos.

Com base no princípio ao longo do presente sub-capítulo desenvolvido, é atribuída uma importância singular à ONU, e concretamente à Assembleia Geral das Nações Unidas e ao CSNU, dadas as suas políticas e acções singulares. O CSNU, sobretudo através dos seus membros permanentes, é o órgão ideal para verificar o princípio do equilíbrio de poder. Apesar de críticas existirem quanto à sua desactualização (tendo em

⁵⁷ *Idem*, p. 108.

conta o *status quo*), não é de todo possível afirmar que quando os P5 “se juntam à mesa” não é possível fazer qualquer referência ao equilíbrio de poder. O Conselho de Segurança é, com certeza, dele um exemplo perfeito.

Considerando este princípio e o desenvolvimento do *status quo*, é natural que os Estados-Membros questionem o CSNU, pois este não evoluiu quanto à sua composição (desde a década de 1960). Esta é uma visão partilhada especialmente desde o final da Guerra Fria e a mudança de paradigma internacional nos dias de hoje.

Segundo esta perspectiva, organizados alguns Estados em blocos, a percepção da reforma do CSNU tem que ser correctamente estudada para que, numa fase posterior, o processo de reforma seja orientado para o que é realmente pretendido para o mesmo órgão, daí que seja tão importante estudar a tipologia de reforma, isto é, o que os blocos realmente objectivam que o Conselho de Segurança se torne se virem concretizadas as suas propostas.

Previamente à análise do processo e tipologia de reforma, importa salientar que o equilíbrio de poder e o liberalismo internacionalista se articulam. Esta articulação entre os referidos é determinante que o equilíbrio seja entendido no sistema internacional, com vista a reflectir-se na ONU.

I. 5. Articulação entre Equilíbrio de poder e o Liberalismo internacionalista

O equilíbrio de poder na ONU, a par do Conselho de Segurança, é ilustrado pela Assembleia Geral, visto como um órgão de partilha e de cooperação entre os actuais 193 Estados-Membros. Os objectivos e princípios expressos nos artigos 1º e 2º da Carta, como a cooperação internacional e a igualdade soberana, são o que Hedley Bull define como a “distribuição de poder uniforme”.

Sendo a segurança o objectivo imprescindível para todo e qualquer Estado, dá-se o equilíbrio de poder entre eles. O sistema internacional, dominado pela anarquia, procura instrumentos e métodos para preservar o *status quo* da hostilidade entre as partes integrantes. Para tal, o equilíbrio de poder e a ordem internacional é fundamental na prossecução desse equilíbrio no exacto sentido em que é a referência da condução das políticas actuais a nível internacional. As consequências do equilíbrio de poder (paz internacional ou a preservação do *status quo*) podem ser vistas pela ONU, à luz da sua Carta, como um processo: numa primeira fase, o objectivo é preservar o sistema vigente

e, posteriormente, atingir a paz internacional. Este processo estabelece uma ligação entre o equilíbrio de poder, a ordem internacional e o liberalismo internacionalista, pois a finalidade de todos eles é a segurança internacional.

Uma outra similaridade entre o equilíbrio de poder e o Liberalismo internacionalista é o reconhecimento dos objectivos primários dos elementos dominantes do sistema internacional (Estados): segurança, soberania e estabilidade.

A ONU procura manter a estabilidade e consequente desenvolvimento dos seus membros através dos seus órgãos e agências especializadas. Um dos maiores desafios da ONU tem sido suscitar a convicção entre os Estados-Membros de que o equilíbrio de poder e a cooperação internacional são instrumentos fundamentais para a paz e desenvolvimento nacional e internacional. Contudo, tal como referido, em relação aos Estados, o mesmo se aplica à ONU, ou seja, a organização visa assegurar os objectivos primários estatais através das suas políticas.

Defendido pela Escola liberal que os principais instrumentos estatais são os valores, as Nações Unidas têm tido um papel interessante nesse sentido, através principalmente do princípio da igualdade. Com eles, os Estados edificam um sistema internacional anárquico, embora igualmente cooperante.

No que diz respeito à integração dos Estados no sistema internacional, a ONU tem tido igualmente um papel determinante devido às suas políticas, órgãos e agências especializadas em diversos assuntos, cooperando com os Estados nacional e internacionalmente.

O equilíbrio de poder e o Liberalismo internacionalista concordam, uma vez mais, na questão de que os Estados são essenciais para a pluralidade do sistema, e a ONU adopta esta perspectiva, como se verifica desde logo com a multiplicidade de Estados que a integram, bem como através da Carta. Esta pluralidade conduzirá à promoção e a dinâmicas de interacção de pessoas, bens e serviços que, por sua vez, se reflectirá nas relações entre Estados liberais.

As três funções fundamentais do equilíbrio descritas num sub-capítulo anterior são interpretadas pela ONU na sua Carta, especialmente a primeira e segunda funções. A partir dos princípios da igualdade soberana estatal e da cooperação, os requisitos teóricos para o cumprimento destas funções estão, à partida, preenchidos.

Como referido, o objectivo primordial dos Estados é a segurança. O CSNU, concretamente, é o órgão da ONU responsável pela segurança colectiva internacional que através das suas resoluções discutidas pelos membros permanentes e não-permanentes

adoptam os consensos e acções necessárias para que o *status quo* seja mantido e que a segurança e adopção de valores e objectivos liberais sejam procurados pelos Estados do sistema internacional.

No CSNU, são adoptadas duas perspectivas completamente opostas: garantia da segurança e paz internacionais e tentativa de preservação de poder dos seus membros permanentes, principalmente. Apesar de, tal como referido anteriormente, Carr indicar que a “lealdade” ao Estado-Nação seria erodida, a verdade é que os valores da soberania nacional e da integridade territorial permanecem centrais na actualidade. Os Estados, mesmo desenvolvendo políticas de cooperação e integração entre si, só o fazem em determinadas áreas e com a condição clara de que a soberania não é posta em causa, pelo que a última palavra e decisão é sempre do Estado soberano. Contudo, com as políticas que se têm vindo a desenvolver com as OI, a articulação entre Estados e as mesmas em variadas áreas é hoje em dia consideravelmente maior.

Um caso sempre controverso, mas que deve ser objecto de estudo com a maior importância é a questão do uso da força. Por parte de Estados, enquanto entidades individuais, caso o seu uso seja verificado, a comunidade internacional dificilmente alcançará posições de apoio consensual (exemplo: intervenção individual dos E.U.A. no Iraque, em 2003). Todavia, caso haja uma resolução do Conselho de Segurança a mandar uma operação cujo uso da força seja invocado, a situação é diferente pela simples mas determinante característica de que uma resolução desta natureza (como todas as outras por este órgão adoptadas) necessita da aprovação dos seus membros.

O importante a referir neste sub-capítulo sobre esta questão é que esta política da ONU vai de encontro ao defendido pela conceptualização de equilíbrio de poder e pelo Liberalismo internacionalista. O último defende a utilização da força em último recurso e salienta a importância das OI como actores de relevo na ordem internacional.

O melhor exemplo para demonstrar que os quatro elementos do Liberalismo internacionalista de Charles Beitz, acima referidos, são perfeitamente alcançáveis é, sem dúvida, a Organização das Nações Unidas. Reflecte o primeiro elemento nos princípios descritos na Carta; o segundo e o terceiro através do mesmo documento, bem como com o Tribunal Internacional de Justiça; e, por último, a par do descrito na Carta, o Conselho de Direitos Humanos é indicador *per se* da relevância deste assunto para a comunidade internacional.

Relativamente às fragilidades do Liberalismo internacionalista, nomeadamente as suas “tendências utópicas”, a ONU também com elas se depara, pois os seus objectivos

são ambiciosos e, sobre diversos assuntos, as próprias políticas revelam-se inalcançáveis em termos práticos. Tal facto se deve, em parte, à inacção dos Estados soberanos, principalmente devido a ambições nacionais e soberanas. Apesar de serem esperados resultados consideravelmente mais positivos a nível internacional, a ONU tem desenvolvido em papel intenso e significativo.

Considerando esta especificidade com que as OI (em especial a ONU) se deparam, a transparência é uma característica considerada essencial para qualquer organização, desde os simples trabalhos burocráticos às políticas e acções desenvolvidas. Quanto à ONU, no que diz respeito aos assuntos e políticas mais delicados, principalmente quando se trata de questões a discutir em sede do Conselho de Segurança, a importância de uma resolução aprovada pelos seus membros é inquestionável, pois ela legitima as suas acções.

Não obstante estas resoluções serem por diversas ocasiões susceptíveis de contestação, saliente-se a sua relevância no quadro do sistema internacional, principalmente por serem discutidas, negociadas e aprovadas (ou não) pelas partes do mesmo sistema num ambiente de cooperação internacional.

A arquitectura institucional da ONU reflecte a estrutura do sistema internacional desde logo com a própria disposição orgânica. O sistema internacional assenta em princípios como a igualdade (por exemplo, na Assembleia Geral das Nações Unidas com o sistema de um Estado um voto), pluralidade e cooperação. No entanto, essa mesma estrutura permite verificar que a diversidade é fundamental, pois revela que os princípios e valores liberais são partilhados pela maioria dos Estados soberanos.

O CSNU, apesar de não reflectir tão visivelmente esses valores, atribui especial projecção à cooperação e igualdade. O primeiro entre membros permanentes e não-permanentes, e o segundo entre principalmente os membros permanentes devido ao direito de veto entre os mesmos.

Estabelecendo uma ligação entre os conceitos de equilíbrio de poder, o Liberalismo internacionalista e a ONU, evidenciam-se os princípios de cooperação, igualdade e diversidade. A Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Secretariado e todas as agências especializadas contribuem de forma única para que estes princípios sejam garantidos e desenvolvidos pela ONU.

Embora esta organização internacional seja alvo de críticas por parte de teóricos e Estados, é evidente que a mesma tem desenvolvido um papel de excelência, principalmente no desenvolvimento de relações inter-estatais, de abordagem e negociação de acções em relação a conflitos internacionais.

I. 6. Que mudança no sistema das Nações Unidas: reforma, adaptação ou aprendizagem?

Descritas as teorias e os conceitos que se entendem fundamentais para a compreensão da necessidade de reforma da composição do Conselho de Segurança da ONU, importa estudar a sua tipologia.

A diferença entre os termos ‘reforma’, ‘adaptação’ e ‘aprendizagem’ é fundamental na medida em que é necessário compreender qual poderá ser o melhor modelo de mudança do sistema da ONU e especificamente do CSNU, não só pela alteração na sua estrutura e composição, como também na forma como poderá afirmar-se no sistema internacional.

O termo mudança refere-se a qualquer alteração ou inovação planeada ou não do *status quo* numa sociedade, organização, situação ou processo. Concretamente, uma mudança organizacional planeada ou não da organização do *status quo* afecta a sua estrutura endógena, ideológica, metodológica, tecnológica ou pessoal. O objectivo da mudança em qualquer organização internacional varia consoante as suas necessidades, como o aperfeiçoamento de uma situação, a correcção de um problema e a eficiência ou eficácia da organização internacional.⁵⁸

Assim, há três categorias fundamentais para a análise da mudança organizacional: reforma, adaptação e aprendizagem. A reforma é um modelo de abordagem tradicional de mudança que procura a própria mudança através de ajustes à OI, seja através de diferentes instrumentos, programas, orçamentos ou pessoal.

De acordo com Maurice Bertrand, este termo foi usado em três formas diferentes pelos analistas da reforma da ONU: ajustes na estrutura do Secretariado da ONU, reordenação de prioridades e concentração de recursos nos assuntos relevantes (definidos pelos Estados-Membros) e a reorganização da “maquinaria” intergovernamental de forma a tornar a ONU mais eficiente e representativa do sistema internacional. Por seu lado, Martin Rochester encara a reforma como um desenvolvimento institucional que pode ir do simples ajuste ao “repensamento” da organização (por exemplo, a alteração dos princípios da Carta).⁵⁹

Contudo, Knight alerta para o esquecimento, de ambos os autores, da característica fundamental da reforma: a hipótese de que algo está errado com a

⁵⁸ Knight, Andy, *A Changing United Nations. Multilateral Evolution and the Quest for Global Governance* (Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2000), p. 39.

⁵⁹ *Idem*, pp. 41-42.

organização em causa e precisa de ser corrigido. Especificamente na análise da ONU, um outro autor, John Rennigner afirma que a reforma da ONU envolve alterações às estruturas, aos métodos, ao excesso de burocracia, às práticas e políticas para se torne mais eficaz e efectiva.⁶⁰

Sendo o objectivo primordial da reforma a evolução do estado da organização, a sua organização pode incluir a participação de actores não-estatais, embora os principais promotores da reforma seja o pessoal da própria organização, neste caso, os Estados-Membros da ONU. A reforma da ONU envolve, neste caso, esforços deliberados de todos os membros para procurarem melhorar as suas acções.

Knight desenvolve o conceito de reforma como um processo composto por várias fases: 1) reconhecimento do problema; 2) iniciação; 3) implementação; 4) rotinização; 5) avaliação e *feedback*. No que toca à primeira fase, o essencial é a identificação do problema, usualmente feito por um grupo de pessoas ou Estados capazes de entender as necessidades da organização; no entanto, poderão suscitar dúvidas quanto aos instrumentos para resolução do problema, ou até mesmo quanto aos princípios da OI. Na segunda fase, os principais objectivos são o desenvolvimento de soluções, a procura de recursos relevantes (como capital, pessoal e tecnologia) e a avaliação do impacto da possível reforma. Todas as questões a alterar têm que ficar definidas nesta fase. A terceira fase (implementação) é a mais susceptível a resistência pois o comportamento do pessoal da própria organização é fundamental. Neste sentido, o desenvolvimento de um plano de acção é essencial. A quarta fase ficará responsável pela eliminação de qualquer resistência à reforma, pela contratação de pessoal destinado a fins específicos e, se necessário, à criação de uma nova cultura de organização. Esta é também a principal fase responsável pela não execução da reforma, devido à mudança de hábitos, à desconfiança nos novos métodos de trabalho ou da própria natureza da reforma. Todavia, se obtiver sucesso, a última fase, responsável pela avaliação dos programas de mudança, atingirá plenamente os seus objectivos. Esta fase é igualmente responsável pela recolha de informações sobre possíveis falhas para que o processo seja sempre melhorado. Ainda incluído na fase número cinco, o *feedback* inclui críticas e auto-monitorização dos novos métodos.⁶¹

A ONU, sobretudo devido às crises financeiras e económicas, adoptou uma diferente noção de reforma, concentrando-se somente na redução de despesa com pessoal administrativo, maior controlo sobre o orçamento e na eficiência e eficácia de todo o

⁶⁰ *Idem*, p. 42.

⁶¹ *Idem*, pp. 44-48.

sistema da organização. Esta noção contribui, contrariamente ao desejado, pura e simplesmente para a preservação da ONU, e não para a sua evolução. A reforma da mais importante organização internacional não pode ser vista simplesmente do ponto de vista económico e utilitarista, mas sim de uma perspectiva que envolva distinção de políticas e acções por parte de todos os Estados-Membros.

Os problemas das organizações internacionais podem ser redefinidos em duas formas: adaptação e aprendizagem. Ambas as formas são geralmente precedidas por estímulos do sistema internacional, fruto de as OI serem “hiper-dependentes dos seus ambientes, sendo difíceis de distinguir dos respectivos ambientes”⁶².

A adaptação é uma forma de mudança que, segundo Haas, não questiona os princípios fundamentais da OI. O mesmo autor refere que a adaptação se pode definir em duas formas: crescimento incremental, ou seja, um tipo de mudança caracterizada pelo “aumento sucessivo de um programa da organização como os actores adicionam novas tarefas aos mais velhos, sem qualquer alteração na dinâmica do processo de decisão ou modo de escolha”.⁶³ A segunda forma é o não-crescimento turbulento que implica alterações substanciais ao processo de decisão da organização.

O crescimento incremental é uma resposta à insatisfação do ambiente de tarefas da organização que envolve adaptação, mas não aprendizagem. As alterações que desta forma ocorrem são acordos entre as potências e não-potências que podem ser distinguidas em seis variáveis: 1) qual o cenário em que a OI está a operar (só há a possibilidade de operar nesta forma de mudança quando se vive algum conflito ideológico); 2) necessidade de reconhecimento do elemento de poder nas organizações; 3) o comportamento da organização é essencial para identificar a mudança a efectuar no modo incremental; 4) uma base de conhecimento do programa de mudança é fundamental. Contudo, como recorda Haas, os actores estatais com menos poder tenderão a rejeitar o *status quo* e apresentarão desafios aos Estados com mais poder; 5) as possibilidades de tomadas de decisão são limitadas a um estilo *ad hoc*, onde a interligação é determinante; 6) o problema a resolver é totalmente decomposto no modo de adaptação incremental, ao invés de integral. O crescimento incremental resultará na soma de novos órgão, rotinas e ambiente de tarefas.

Se a organização for susceptível a alterações contínuas, a instabilidade será maior e poderá levar à mudança sob a forma de adaptação mais facilmente. Mas, se a maioria

⁶² *Idem*, p. 51.

⁶³ Haas citado *in ibidem*.

dos membros da OI não adoptarem medidas de mudança, a mesma tenderá a entrar na fase de não-crescimento turbulento. Neste caso, o conflito de interesses entre eles será maior, o que poderá alterar as características fundamentais, como a incompatibilidade de objectivos ou o retraimento da própria organização. A rigidez institucional poderá surgir de um conflito ideológico entre potências ou forças hegemónicas em oposição a não-hegemónicas. Naturalmente, estes conflitos terão impacto na organização de tal modo que poderão torná-la ineficiente e ineficaz.

A adaptação nas OI quer sob a forma de crescimento incremental quer a de não-crescimento turbulento é favorecida por aqueles que têm a concepção de que os problemas são definidos por preocupações intergovernamentais com consequências imediatas. Andy Knight alerta para o resultado da não aprendizagem possibilitar a condução da dissolução da organização internacional ou a sua sucessão.⁶⁴

A última categoria fundamental para a análise da mudança é a aprendizagem, contrastando com a reforma e adaptação. A aprendizagem engloba uma resposta efectiva da organização a estímulos exógenos ou endógenos (ou a alterações do sistema internacional).

Este é um sistema complexo que envolve o reconhecimento e interacção de diferentes elementos e processos, o aumento da reflexão sobre a conduta e natureza desses novos elementos e processos e a conceptualização do problema a resolver e os resultados desejados. Há também uma outra Escola de pensamento que conceptualiza a aprendizagem de tal forma que se relaciona com os modos reformista e adaptativa previamente discutidos. Esta concepção requer que a aprendizagem ocorra sempre que os decisores políticos combinarem meios e fins de forma mais eficiente e eficaz. Neste caso, a aprendizagem ocorre somente se a combinação referida se tornar recorrente na dinâmica de trabalho da organização internacional.⁶⁵

Para Ernst Haas, a aprendizagem acontece quando os objectivos da OI são redefinidos. Esta forma de mudança atribui especial importância a questões como a redefinição de princípios, ideais e objectivos da OI. Poderá haver aprendizagem, na ONU por exemplo, se os seus membros questionarem a adequação dos objectivos ou acções e se adoptarem os mesmos objectivos e acções.⁶⁶

⁶⁴ Ernst Haas citado por Knight, Andy, *A Changing United Nations. Multilateral Evolution and the Quest for Global Governance* (Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2000), p. 55.

⁶⁵ Knight, Andy, *A Changing United Nations. Multilateral Evolution and the Quest for Global Governance* (Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2000), p. 56.

⁶⁶ O esperado é que a ONU possa evoluir tendo em conta os problemas que tem de solucionar.

Saliente-se que esta forma de mudança é rara na maioria das OI. Contudo, o sistema da ONU pode ser considerado único, pois a personificação de uma redefinição dos planos de paz foram desenvolvidos por pensadores, tais como Danté, Dubois, Emeric Crucé, Duc de Sully, William Penn, Abbé de Saint-Pierre, Rosseau, Bentham e Kant.⁶⁷

O processo de aprendizagem tem-se tornado relevante principalmente através de valores como a universalidade, segurança e justiça adicionados a valores “mais antigos”, por exemplo, a segurança militar, a ligação entre a paz global e a eliminação dos *males* da economia, da injustiça, das violações dos direitos humanos e das práticas anti-democráticas. Esta nova abordagem por parte das OI e especificamente da ONU pressionou-a inevitavelmente, o que fez com que se alterasse de diversas formas: o que Knight refere como aprendizagem cognitiva. Sinteticamente, é a alteração dos princípios, na sua maioria, que favorece a aprendizagem. Os Estados-Membros da OI devem abandonar as velhas ideias e processos e, se necessário, adoptar medidas, agindo contra a *sabedoria convencional*, mesmo que tal requeira uma alteração na composição da coligação dominante. No caso da mudança da composição do CSNU, será indispensável um consenso entre os P5 e os blocos. A razão pela qual a aprendizagem é tão rara nas OI é devido à inacção dos seus membros e ao seu comportamento reactivo, e não activo.⁶⁸

Verifica-se, portanto, que a aprendizagem é mais radical na sua abordagem do que a adaptação e reforma. Este modelo pode resultar em mudanças significativas que criem um tipo de OI diferente da original, mas também pode significar a sua eliminação. O sistema internacional actual está longe da estabilidade ou durabilidade desejadas e, inevitavelmente, organizações internacionais (principalmente as Nações Unidas) têm responsabilidade na forma como o influenciam e o conduzem.

Resumidamente, as três formas de mudança atribuem especial relevância à reordenação de prioridades e objectivos, visando a concentração, prioritariamente, na eficiência e eficácia. O esperado é que estas formas contribuam de alguma forma para a alteração de acções e políticas da ONU, envolvendo, sempre, um quadro de cooperação multilateral.

⁶⁷ Knight, Andy, *A Changing United Nations. Multilateral Evolution and the Quest for Global Governance* (Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2000), p. 57.

⁶⁸ *Idem*, pp. 57-58.

II. As origens e a estrutura orgânica da Organização das Nações Unidas e o Conselho de Segurança

O presente capítulo será dividido em dois sub-capítulos: 1. Origens e arquitectura institucional da ONU, fazendo um breve histórico dos principais momentos que conduziram à criação dessa organização internacional, bem como da descrição da sua Carta e estrutura; 2. O Conselho de Segurança da ONU, referindo a sua composição, relação entre os membros permanentes e não permanentes, direito de veto, direito internacional, limitações, desafios, entre outros.

O objectivo principal deste capítulo é estabelecer uma ligação entre a ONU e o seu CSNU, reflectindo o que contribui para a sua criação e o que conduziu à sua indispensabilidade quer para a própria ONU, quer para o sistema internacional.

II. 1. A arquitectura institucional da ONU e as suas origens

Os primeiros 45 anos do século XX foram marcados pelo confronto entre nações a nível mundial: a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais. Vários factores alteraram o mundo do pós-Grande Guerra, como a entrada na cena internacional dos E.U.A., o fim das ilusões sobre as vantagens do equilíbrio de poderes como meio de prevenção de conflitos, a revolução soviética, os nove milhões de mortes em apenas quatro anos, e o fim da Europa como centro do mundo político internacional.⁶⁹ Esses anos foram igualmente marcados pela criação de uma organização verdadeiramente internacional, a Sociedade das Nações (SdN), cujos princípios e objectivos pacificadores os seus criadores se orgulhavam. No período decorrido entre as Guerras Mundiais, a SdN foi a primeira experiência de uma organização política com objectivos de criação de uma ordem internacional pacífica. No entanto, revelou-se incapaz e ineficiente na resolução dos conflitos inter-estatais, desde logo por não ter tido como seu membro a nação mais poderosa da altura (os Estados Unidos da América), o que conduziu à sua obsolescência e consequente desaparecimento.

⁶⁹ Truyol y Serra in Ribeiro, Manuel, *A Organização das Nações Unidas* (Coimbra: Almedina, 2001), p. 16.

A Sociedade das Nações, criada a 28 de Junho de 1919, foi um projecto idealizado por Woodrow Wilson através dos famosos “Catorze pontos de Wilson”⁷⁰ (apresentados pela primeira vez no Congresso Americano a 8 de Janeiro de 1918) que se traduzem fundamentalmente na materialização de uma concepção de paz inédita, baseada nos princípios da autodeterminação e de segurança colectiva. Princípios esses elementares para a prevenção de um novo conflito global dos quais se destacam cinco: o compromisso dos Estados pelo direito internacional e pela regulação de diferendos por meios jurídicos, designadamente a arbitragem; o compromisso dos Estados em agirem conjuntamente contra os que, dentro e fora da Sociedade, violassem o direito; a limitação, na fase inicial da participação na Sociedade, aos “Estados amantes da Paz”, ou seja, a exclusão, no período inicial, dos vencidos da Primeira Guerra Mundial; a exclusão futura dos membros que atentassem contra a Paz; e a limitação dos armamentos, como forma de evitar a “paz armada”.⁷¹ A sua criação resultou da necessidade de uma entidade que regulasse a paz mundial, tendo sido acordada entre os Estados vencedores, incluindo o Reino Unido e Estados Unidos da América.

Saliente-se igualmente que os Catorze Pontos de Wilson reflectem uma forma de organização do sistema internacional, pelo que, de acordo com o conteúdo, é estabelecida uma ligação com o Liberalismo internacionalista.

O Pacto da Sociedade das Nações, inserido no Tratado de Versalhes, resultado da Conferência de Paz de 1919, declarou o interesse comum de 32 Estados-Membros, nos princípios da segurança colectiva, da arbitragem como elemento da resolução de disputas internacionais, redução do armamento, diplomacia aberta, integridade territorial e independência política dos Estados.⁷² Contudo, estes princípios revelaram-se demasiado

⁷⁰ Cit in Ribeiro, Manuel, *A Organização das Nações Unidas*, pp. 16-17: 1. Evacuação e restauração da Bélgica sem qualquer restrição da sua soberania; 2. Evacuação do território francês, restauração das regiões invadidas e reparação dos prejuízos causados à França em 1871 relativamente à Alsácia-Lorena; 3. Evacuação do território russo e livre regulação dos seus destinos políticos; 4. Rectificação das fronteiras italianas conforme o princípio das nacionalidades; 5. Possibilidade de um desenvolvimento autónomo para os povos da Áustria-Hungria; 6. Evacuação da Roménia, da Sérvia e do Montenegro e concessão à Sérvia de uma comunicação marítima; 7. Limitação da soberania otomana às regiões genuinamente turcas, com autonomia para todas as outras nacionalidades e garantias internacionais para o livre-trânsito nos Dardanelos; 8. Independência da Polónia com livre acesso ao mar; 9. Criação de uma Sociedade das Nações, oferecendo garantias mútuas de independência política e de integridade territorial não só aos grandes como aos pequenos Estados; 10. Regulação imparcial das questões coloniais; 11. Garantias recíprocas para a redução dos armamentos; 12. Supressão, tanto quanto possível, das barreiras económicas; igualdade comercial para todos os Estados; 13. Liberdade de navegação; 14. Publicidade dos tratados e consequente abolição das alianças secretas entre Estados.

⁷¹ Ribeiro, Manuel, *A Organização das Nações Unidas* (Coimbra: Almedina, 2001), p. 35.

⁷² Vieira, João Pedro in Nuno Mendes e Francisco Coutinho, *Enciclopédia das Relações Internacionais* (Lisboa: D. Quixote, 2014), p. 496.

ambiciosos para a época em causa, dada a não resolução das questões que originaram e cessaram a Grande Guerra. Na voz de Wilson, em Julho de 1919, “o palco está montado; o destino está à vista. Não se manifestou porque o tivéssemos planeado de algum modo, mas sim pela mão de Deus que nos guiou nesse sentido. Não podemos voltar atrás. Só podemos ir em frente, com olhos bem erguidos e o espírito rejuvenescido, ao encontro dessa visão. Foi isso que sonhámos quando nascemos. À América caberá de facto mostrar o caminho. A luz brilha ao fundo da senda que temos pela frente e só aí”.⁷³

Na década de 1920, a SdN admitiu novos membros, entre eles países neutros e países vencidos da Primeira Guerra Mundial, cuja adesão havia sido impedida no momento da criação desta organização. A Sociedade das Nações enfraqueceu-se de forma substancial com a não ratificação do Congresso Americano ao Tratado e da saída do presidente Wilson do poder.

Com a emersão de problemas globais, em especial com a invasão da Manchúria pelo Japão e posterior ascensão do nazismo na Alemanha, a SdN revelou-se incapaz de manter o *status quo* internacional.

O fracasso da SdN verificar-se-ia quando os conflitos envolveram os planos expansionistas dos próprios membros permanentes do seu Conselho (invasão da Manchúria pelo Japão e da Etiópia pela Itália). Também a Alemanha reocupou a Renânia (contra as disposições do Tratado de Versalhes), anexou a Áustria e, posteriormente, invadiu a Checoslováquia. Assim, a Sociedade das Nações perdeu totalmente a credibilidade. A última decisão política da organização fora a expulsão da URSS, no seguimento da sua agressão à Finlândia em 1939.⁷⁴

Resultado da conjuntura internacional, e ruídos os seus principais ideais (em especial a prevenção de agressão entre Estados), a jovem organização com pretensões universalmente pacificadoras cessou a sua existência em 1939.

Os ideais da SdN não foram esquecidos, pelo que durante a Segunda Guerra Mundial, em 1940, foi formada a “Comissão para o Estudo da Organização da Paz” que, composta por internacionalistas americanos, redigiu um relatório sobre a necessidade da passagem de uma organização como a SdN para uma federação mundial.⁷⁵ Franklin Delano Roosevelt incentivou fortemente o pensamento na ordem do pós-guerra, muito antes de os E.U.A. terem entrado no conflito. Nesse sentido, a 6 de Janeiro de 1941,

⁷³ Cit in Ribeiro, Manuel, *A Organização das Nações Unidas* (Coimbra: Almedina, 2001), p. 19.

⁷⁴ *Idem*, p. 38.

⁷⁵ Kennedy, Paul, *Parlamento do Homem* (Lisboa: Edições 70, 2006), p. 43.

Roosevelt afirmou perante o Congresso norte-americano as “*Four Freedoms*” (*freedom of speech and expression, to worship god in their own way, freedom from want and freedom from fear*). Posteriormente, a 14 de Agosto de 1941, o Presidente Roosevelt e o Primeiro-Ministro britânico Winston Churchill desenvolveram a *Atlantic Charter* (Carta do Atlântico), resultado de um encontro marítimo secreto na Baía de Placentia, em Newfoundland. Apesar da importância desta Carta enquanto base das Nações Unidas, consistiu somente numa declaração de princípios e fundamentos morais⁷⁶. Ainda assim, sendo os objectivos de Roosevelt e Churchill diferentes (enquanto o primeiro objectivava uma estrutura internacional, o segundo discordava e não a entendia como uma solução efectiva), constituiu um primeiro passo para uma futura organização internacional.

A 1 de Janeiro de 1942, a “Declaração das Nações Unidas” foi assinada por trinta e seis países aliados, envolvendo um programa de propósitos e princípios, pensada principalmente pelo Presidente norte-americano.

“*We are going to win the war and we are going to win the peace that follows*”, afirmou Roosevelt ao povo americano a 9 de Dezembro de 1941.⁷⁷ O próprio criou o *Advisory Committee on Postwar Foreign Policy*, composto pela Casa Branca, Congresso, Departamentos de Estado, Guerra e Marítimo, e outras agências, sendo o objectivo fundamental atribuir um carácter internacional aos planos elaborados pelos Aliados, principalmente na área da segurança.

Ainda no período de guerra, os E.U.A. promoveram várias conferências internacionais como resposta aos desafios globais. Neste sentido, em Maio e Junho de 1943, realizou-se a Conferência sobre a Alimentação e Agricultura, na Virgínia. Posteriormente, em Novembro e Dezembro do mesmo ano, deu-se a Conferência das Nações Unidas sobre a Ajuda de Emergência e Reabilitação, em Nova Jérsea. No ano imediatamente a seguir, realizaram-se várias conferências: entre outras, a Conferência sobre o Trabalho internacional, em Filadélfia (Novembro de 1944) e a Conferência dos Ministros da Educação Aliados, durante o ano de 1945.⁷⁸

⁷⁶ Em resumo, os princípios eram: o direito de todos os países à segurança das suas fronteiras; o direito dos povos de escolherem a forma de governo sob a qual desejam viver; a igualdade de todos os Estados, vitoriosos e vencidos, de acesso às matérias-primas e de condições de comércio, a promoção da colaboração entre as nações com o fim de obter melhores condições de trabalho, prosperidade e segurança social; a liberdade de navegação; e o desarmamento.

⁷⁷ Cit in Patrick, Stewart, *The Best Laid Plans* (E.U.A.: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2009), p. 52.

⁷⁸ *Idem*, p. 54.

Como Hull correctamente enunciou em Setembro de 1943, a ambição era ultrapassar os egoísmos e discórdias nacionais (económicas e políticas) para um campo em que as regras da moral, direito e justiça internacionais dominassem as políticas dos Estados-Nação.⁷⁹ Conforme descrito no parágrafo anterior, as conferências internacionais vieram dar azo à ambição de Hull.

No entanto, questionava-se a razão de Roosevelt cobiçar somente uma organização internacional e não uma pluralidade de organizações regionais tal como Churchill defendia. Essa mesma razão prendeu-se, sobretudo, com a sua convicção de que somente uma organização de cariz internacional seria o único meio de os E.U.A. impedirem o isolacionismo⁸⁰. Além disso, temia que fossem desencadeadas guerras comerciais, fragilizando a cooperação dos *Big Four*⁸¹. Assim, o Presidente norte-americano planeou uma organização para o pós-guerra baseada na segurança internacional e sustentada no direito internacional, bem como na participação de todos os países. Para ele, os E.U.A. não acreditavam no sistema de equilíbrio de poder, pois simbolizava o conflito. Apesar do carácter internacional e igualitário entre todos os Estados, Roosevelt entendia que a organização teria de ser dominada pelas grandes potências: “*The United States, England, and Russia and perhaps China should police the world and enforce disarmament by inspection.*”⁸² Os erros na génese da SdN pareciam ter sido, finalmente, ultrapassados.⁸³

A ideia de uma organização internacional dividida em regiões ficou fragilizada somente a 17 de Agosto de 1943, quando Hull apresentou o *Tentative Draft of a Joint Four Power Declaration* na Conferência Anglo-Americana no Quebec.⁸⁴

Os acontecimentos mais simbólicos para a criação da ONU foram a Declaração de Moscovo, a 1 de Novembro de 1943, onde os Ministros dos Negócios Estrangeiros dos *Big Three* (E.U.A., Grã-Bretanha e União Soviética), à qual a China se associou,

⁷⁹ *Idem*, p. 53.

⁸⁰ *Idem*, p. 52.

⁸¹ Estados Unidos da América, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, União das Republicas Socialistas Soviéticas e República Popular da China.

⁸² Franklin Delano Roosevelt citado em Maio de 1942 in Kissinger, Henry, *Diplomacy* (Nova Iorque: Simon & Schuster, 1994), p. 396.

⁸³ O Presidente Roosevelt afirmou perante o Congresso norte-americano, em 1943, que a SdN foi “baseada no idealismo magnífico”. In Stewart Patrick, *The Best Laid Plans* (E.U.A.: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2009), p. 56.

⁸⁴ Sobre a ideia de regionalismo, saliente-se que, a 9 de Outubro de 1944, Churchill encontrou-se com Estaline em Moscovo e negociaram um documento baseado na preponderância de cada um dos países em diferentes países. A U.R.S.S. teria 90% de influência na Roménia e 75% na Bulgária, ao passo que a Grã-Bretanha teria 90% de influência na Grécia e a preponderância do poder naval no Mediterrâneo.

declararam a intenção de estabelecer uma organização internacional o mais rápido possível baseada no princípio de igualdade soberana que visava a manutenção da paz e segurança. Entre Novembro e Dezembro de 1943, a Conferência em Teerão foi outro desses acontecimentos, pois Roosevelt rejeitou, definitivamente, o regionalismo no pós-guerra. Parecia evidente que o mesmo deixara de ter esperanças na aprendizagem e entendimento mútuo entre as nações. Assim, referiu que “[os E.U.A. e seus aliados] *must be prepared to keep the peace by force*”.⁸⁵

A Declaração de Moscovo e a Conferência de Teerão forneceram os meios necessários e o incentivo para a base da organização internacional. No dia 29 de Dezembro de 1943, Hull enviou à Casa Branca um plano que incluía uma Assembleia Geral, um Conselho de Segurança com poder para preservar a paz, e onde os *Big Four* seriam membros permanentes com direito a veto (embora nesta altura o veto não apresentasse as características que viria a deter), um Tribunal Internacional de Justiça, Agências económicas e sociais, e um Secretariado.⁸⁶ Este plano foi apoiado pelo Presidente Roosevelt a 3 de Fevereiro de 1944. A ideia da não criação de um governo mundial era evidente.

No Verão e Outono de 1944, as conferências das Nações Unidas sobre os Problemas financeiros e monetários, em Bretton Woods, New Hampshire (Julho de 1944) e de Dumbarton Oaks sobre a Organização Internacional (Agosto-Outubro de 1944) criaram os pilares da segurança e da economia para a ordem mundial do pós-guerra, sendo que da última conferência resultaram os detalhes da ONU. A questão do veto foi discutida em Dumbarton Oaks, sobre a qual os *Big Three* divergiram quanto à sua natureza. Enquanto a Grã-Bretanha defendeu que nenhum dos membros permanentes deveria usufruir do veto, os E.U.A. propuseram que fosse possível vetar acções de implementação do uso da força, e a U.R.S.S. reiterava que o veto deveria ser absoluto.

Como referido anteriormente, durante a Segunda Guerra Mundial, líderes mundiais reuniram-se por diversas ocasiões para discutir e negociar os termos desse conflito. Os líderes, em primeiro plano, foram três: Franklin Delano Roosevelt, Winston Churchill e Josef Estaline. Dada a importância dos países que representavam (E.U.A., Reino Unido e União Soviética, respectivamente) na Segunda Guerra Mundial e no pós-guerra, estes países ficaram conhecidos como os *Big Three* (B3). As negociações e discussões entre eles foram de extrema importância para a conclusão desse conflito, assim

⁸⁵ Patrick, Stewart, *The Best Laid Plans* (E.U.A.: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2009), p. 59.

⁸⁶ *Idem*, pp. 59-60.

como para a criação da ONU. A Conferência de Moscovo foi realizada pelos *Big Three*, da qual resultou a intenção de formar uma organização internacional no pós-guerra.

Por sua vez, os *Big Four* (B4) era composto pelos Estados do B3 e a China. Com o decorrer das negociações, os B3 concluíram que teriam de integrar uma potência como a China para legitimar a criação da ONU, bem como a formação da nova ordem mundial, devido igualmente à crescente importância da grande potência asiática.

Meses após a Conferência em Dumbarton Oaks, a 15 de Novembro de 1944, Stettinius e Pasvolsky⁸⁷ apresentaram uma proposta ao presidente Roosevelt: o veto deveria ser permitido em questões de assuntos políticos, tais como acções de força, sanções económicas e militares, e questões sobre os membros e sua expulsão. Nenhum membro permanente poderia vetar acordos de paz nos conflitos em que fosse parte do mesmo. Apesar de, a 5 de Dezembro, Roosevelt a ter apresentado a Moscovo, Estaline rejeitou-a, considerando, uma vez mais, que o veto deveria ser absoluto (posição partilhada por Churchill). Assim, as negociações sobre o veto foram discutidas na Conferência de Ialta, na Crimeia, entre os dias 4 a 11 de Fevereiro de 1945.

O argumento apresentado por Roosevelt para alterar esta posição baseou-se no princípio de liberdade de discussão no Conselho, o que “demonstraria a confiança que os *Great Powers* teriam entre eles e na justiça das suas políticas”.⁸⁸ No dia seguinte, a U.R.S.S. aceitou a posição norte-americana. Assim, os membros permanentes não poderiam vetar acordos de paz, mas poderiam usufruir desse direito na votação de questões do uso da força. De uma forma geral, a ideia seria o Conselho de Segurança deter poder e legitimidade para executar as suas acções e políticas.

Em 1945, ao contrário do que se passara em 1919, as grandes potências estavam decididas a construir um organismo desta natureza. Iniciada a 25 de Abril de 1945 em São Francisco, a Conferência das Nações Unidas sobre a Organização Internacional (comummente designada por Conferência de São Francisco) foi composta por delegações de cinquenta países que até ao dia 26 de Junho do mesmo ano elaboraram a Carta das Nações Unidas. A nova organização internacional criou uma estrutura colectiva baseada no princípio da igualdade soberana (como descrito no artigo 2º, nº 1 da Carta).⁸⁹ Contudo,

⁸⁷ Stettinius foi Secretário de Estado de Roosevelt e Truman (1944-1945). Leo Pasvolsky assistente pessoal do Secretário de Estado Cordell Hull.

⁸⁸ Franklin Delano Roosevelt *cit in* Divine, *Second Chance*, pp. 260-268. In Stewart Patrick, *The Best Laid Plans* (E.U.A.: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2009), p. 87.

⁸⁹ Conforme refere Manuel de Almeida Ribeiro em “A Organização das Nações Unidas”, há duas categorias de organizações internacionais: supranacionais e intergovernamentais, sendo que a última com finalidades gerais, sem prejuízo de prosseguirem uma multiplicidade de fins específicos.

os privilégios para alguns Estados eram evidentes, desde logo com os membros permanentes no Conselho de Segurança, que detenham autoridade para legislar autonomamente sobre questões de guerra e paz.⁹⁰

Como se verifica, o agrupamento entre Estados é uma prática comum quando os mesmos visam desenvolver acções conjuntas, criar e/ou desenvolver instituições e organizações de cariz regional ou internacional. Por outras palavras, é uma prática na negociação internacional.⁹¹

O carácter inovador e internacionalista da ONU, e respectiva Carta, foram também sujeitos a críticas; como Paul Kennedy designa, um “banco com três pernas”. São elas as medidas para obtenção de segurança internacional (realçando a diplomacia cooperativa e o processo de arbitragem na resolução de disputas ou polémicas); a curta e inútil duração da segurança militar caso não houvesse um crescimento contínuo da economia mundial; e o receio que o desentendimento político e cultural entre povos desmoronasse o sistema criado. É curioso verificar que diferentes ambições levaram os *Big Three* ao mesmo entendimento. Os E.U.A. realçaram a ideia de uma comunidade cultural e ideológica, a U.R.S.S. insistiu na necessidade de segurança, e o Reino Unido procurava estabilidade a níveis militar e económico.⁹²

Tudo isto auxilia a explicação sobre as bases da criação da Carta das Nações Unidas, sendo a mesma um fundamento último da ordem jurídica desta organização. O capítulo I determina os princípios e objectivos com os quais os Estados-Membros se comprometeram, baseando-se em obrigações abrangentes fundamentadas no princípio da *boa fé*. O mesmo capítulo reitera que, no artigo 2º, nº 7, “nenhuma disposição da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervir em assuntos que dependam, essencialmente, da jurisdição interna de qualquer Estado”. Saliente-se que o artigo 7º, nº 2 refere que “este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do capítulo VII”, isto é, uma resolução do CSNU a favor da coerção.

O capítulo II descreve simplesmente os membros, processo de admissão e expulsão da ONU. Por sua vez, o capítulo III identifica somente os órgãos principais das Nações Unidas: Assembleia Geral, Conselho de Segurança, Conselho Económico e Social, Conselho de Tutela (inactivo desde 1994), Tribunal Internacional de Justiça e

⁹⁰ Patrick, Stewart, *The Best Laid Plans* (E.U.A.: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2009), p. 91.

⁹¹ A prática de agrupamento entre Estados é uma importante referência para se compreender e argumentar as posições dos blocos ao longo do próximo capítulo.

⁹² *Ibidem*.

Secretariado.⁹³ Mesmo não estando determinado um grau de importância em relação aos órgãos, a verdade é que não havia igualdade entre eles.

Os capítulos IV, V, VI e VII referem-se à Assembleia Geral, ao Conselho de Segurança, à solução pacífica de controvérsias, e à(s) “acção[ões] em caso de ameaça à paz, ruptura da paz e acto de agressão”, respectivamente.

A Assembleia Geral, cuja composição, funções e poderes se encontram descritas nos artigos 9º a 22º, é constituída por todos os membros das Nações Unidas (são membros, hoje, 193 Estados). Essas funções e poderes são vastos e baseados nos princípios da ONU. Tal facto não desconsidera o papel imprescindível que a Assembleia tem para a organização e seus membros, pois tem legitimidade para “discutir quaisquer questões ou assuntos que estiverem dentro das finalidades da Carta, ou que se relacionarem com os poderes e as funções de qualquer dos órgãos nela previstos (...)”.⁹⁴ Na prática, a Assembleia Geral realiza estudos e recomendações sobre as mais diversas áreas e reúne em sessões anuais, ordinariamente, e em sessões extraordinárias “sempre que as circunstâncias o exigirem”.⁹⁵

A Assembleia Geral tem uma ligação directa ao Conselho de Segurança, ainda que controversa, no sentido em que “pode chamar a atenção do Conselho de Segurança para situações” que ameacem a paz, mas não pode fazer qualquer recomendação quando o CSNU esteja perante alguma controvérsia. O maior indicador da diferença entre o poder de ambos é, sem dúvida, que as resoluções da Assembleia Geral não têm carácter vinculativo (mesmo que o peso simbólico seja sempre importante), ao passo que as resoluções do CSNU o têm.

Os capítulos IX e X são ambiciosos, pois não só a segurança, mas também as áreas económica e social são determinantes para que os objectivos da ONU sejam atingidos. Assim, a promoção de princípios, como a elevação dos níveis de vida, as condições de progresso, o desenvolvimento económico e social, e o respeito universal dos direitos humanos e das liberdades fundamentais encontram-se fundamentados na Carta. A par do evidente simbolismo, o Conselho Económico e Social foi criado com o intuito de desenvolver acções para que os membros da organização e a própria sociedade

⁹³ Podem também ser criados órgãos subsidiários.

⁹⁴ Organização das Nações Unidas, “Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice”, *United Nations Treaty Collection*, 1945, Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>.

⁹⁵ Segundo o disposto na Carta, no seu artigo 20º, “as sessões extraordinárias serão convocadas pelo secretário-geral, a pedido do Conselho de Segurança ou da maioria dos membros das Nações Unidas.”

internacional progridam nas áreas económica, social, ambiental, cultural, da saúde e dos direitos humanos. Este Conselho é composto por cinquenta e quatro membros da ONU eleitos pela Assembleia Geral.

Quanto ao Tribunal Internacional de Justiça, o mesmo é portador de um estatuto próprio anexo à Carta, sendo o principal órgão judicial das Nações Unidas. Todos os membros da ONU são, *ipso facto*, partes deste órgão.

O capítulo XV legisla sobre o Secretariado, composto pelo “principal funcionário administrativo da Organização”, nomeado pela Assembleia Geral mediante recomendação do CSNU (o Secretário-geral) e pelo pessoal exigido pela mesma.

A arquitectura institucional da Organização das Nações Unidas é de facto complexa, abrangente e ambiciosa. O seu processo constitutivo é alvo de intensas e demoradas discussões entre os negociadores, mas as suas ambições para a criação de uma organização, dotada de poderes legítimos e eficazes, capaz de prevenir um novo conflito mundial foi superior à grande parte das divergências reflectidas pelos *Big Three*, por razões anteriormente indicadas. Os dois conflitos à escala global no espaço de aproximadamente trinta e um anos conduziram à criação de uma entidade competente não só para evitar uma nova guerra mundial, mas também para promover a cooperação interestatal e auxiliar o sistema internacional no efectivo e contínuo crescimento mundial.

Não obstante, a ideia que Geoffrey Goodwin oferece sobre a ONU, que não é mais do que diplomacia multilateral sob a forma de uma organização, “uma versão moderna da *diplomacia por conferência* do século XIX”⁹⁶, não é totalmente verdadeira, no sentido em que a ONU não é somente isso. Aliás, é possível que nisso se torne, mas os instrumentos de que dispõe permitem que tenha um papel importante no sistema internacional, desde a sua estrutura à legitimidade das suas acções.

Indiscutivelmente, a complexidade estrutural da ONU possibilita que os Estados-Membros e a própria organização reajam e respondam de forma flexível e através de diferentes perspectivas ao sistema internacional e às exigências constantes das suas partes. Mesmo assim, muitos são os críticos desta complexidade, pois, segundo eles, é um obstáculo à coordenação eficaz que conduz à ineficiência.⁹⁷

⁹⁶ Goodwin, Geoffrey, “The role of the United Nations in World Affairs,” *International Affairs* 34, no. 1 (1958): p. 26.

⁹⁷ Fomerand, Jacques & Dijkzeul, Dennis, “Coordinating Economic and Social Affairs,” in *The Oxford Handbook on the United Nations*, ed. Thomas Weiss & Sam Daws (E.U.A.: Oxford University Press, 2007), pp. 563-564.

Mesmo sendo alvo de críticas, de facto, a ONU faz a diferença no sistema internacional. No entanto, as críticas a ela direccionadas podem ser contra-argumentadas com exemplos claros enquanto facilitador de cooperação inter-estatal, entre outros.

Umas das principais críticas é a ONU ser um instrumento das grandes potências. Michael Barnett e Martha Finnemore afirmam que segundo esta posição, as Nações Unidas são uma “criatura dos Estados mais poderosos”, sendo que a criaram para servir os seus interesses. Estes autores vão mesmo mais longe, referindo que a retórica sobre a comunidade internacional e a igualdade entre membros é somente “fachada”.⁹⁸ Indicam também que as importantes decisões a nível internacional não são tomadas na sede da ONU, em Nova Iorque, mas sim nas grandes capitais, como Washington, Londres, Moscovo, Paris e Pequim.⁹⁹ Esta é uma visão igualmente partilhada pela teoria realista.

Contudo, a ONU tem-se revelado essencial enquanto instrumento facilitador na cooperação inter-estatal, principalmente ao nível da competição entre os Estados, conflito de interesses, estabelecimento de comportamentos (*standards*) e fortalecimento de transparência. Não obstante a desempenhar um papel a nível elevado, é relevante ter em consideração que se trata sempre de um sistema internacional onde impera a anarquia.¹⁰⁰

Também ao nível da sociedade de Estados tem desempenhado um papel de governador, na medida em que opera como guardião dos princípios descritos na Carta. Tal capacidade é essencial no auxílio à governação da ordem internacional. Embora criada pelas grandes potências, as Nações Unidas primam por essa ordem, pretendendo conduzir o seu trabalho e acções segundo as normas e princípios determinados no seu documento fundamental.¹⁰¹

Michael Barnett e Martha Finnemore classificam a ONU como construtora do mundo social considerando essencialmente a sua influência no sistema internacional, sendo que os seus meios principais são a habilidade para constituir ou criar actores na política internacional (por exemplo, os *peacekeepers*, os monitores das eleições e os observadores dos direitos humanos) a criação de novos interesses para os actores e a definição de questões internacionais partilhadas.¹⁰² Por último, uma das principais

⁹⁸ Barnett, Michael & Finnemore, Martha, “Political Approaches,” in *The Oxford Handbook on the United Nations*, ed. Thomas Weiss & Sam Daws (E.U.A.: Oxford University Press, 2007), p. 43.

⁹⁹ Mais uma vez se verifica que as denominadas “grandes capitais” são as dos P5, salientando a sua importância na vida da ONU.

¹⁰⁰ Barnett, Michael & Finnemore, Martha, “Political Approaches,” in *The Oxford Handbook on the United Nations*, ed. Thomas Weiss & Sam Daws (E.U.A.: Oxford University Press, 2007), p. 45.

¹⁰¹ *Idem*, p. 47.

¹⁰² *Idem*, p. 49.

funções da ONU é a legitimação de decisões específicas, valores e princípios da ordem internacional.

Torna-se relevante indicar que, verificada a estrutura da organização do sistema internacional, bem como da própria ONU, os Estados não são todos iguais, isto é, há, fundamentalmente, duas diferenças substanciais entre os mesmos: a questão do direito de veto no Conselho de Segurança, e a reduzida percentagem de membros que partilham as despesas da organização.

Embora a Assembleia Geral seja considerada a *alma* das Nações Unidas, dados os seus princípios, objectivos e composição, é o Conselho de Segurança o órgão mais relevante para a organização, na medida em que a responsabilidade primordial para a mesma é a “manutenção da paz e segurança internacionais”. Essa manutenção é estabelecida e conduzida por esse órgão.

II. 2. O Conselho de Segurança da ONU

O Conselho de Segurança das Nações Unidas foi negociado intensamente (1943-45) entre os *Big Four*. Após o declínio da SdN, em grande parte devido à falta de poder e cooperação entre as grandes potências, os principais poderes globais concluíram (durante a Segunda Guerra Mundial) que uma organização do cariz da ONU teria que formar um órgão que tomasse decisões de forma a proporcionar meios para que os seus membros garantissem a paz e segurança internacionais.

Manuel de Almeida Ribeiro refere o Conselho de Segurança como o “principal órgão do dispositivo constitucional destinado a assegurar às grandes potências um direito de controlo sobre a evolução da organização, bem como a sua preponderância no domínio da paz e da segurança internacionais”.¹⁰³

Num sentido explanado, este órgão é a “âncora da governança internacional”, definidos como “os processos e instituições, formais e informais, que guiam e limitam as actividades colectivas de um grupo”.¹⁰⁴ Indiscutivelmente, o CSNU é o mais importante produtor de normas de conduta no sistema internacional.

¹⁰³ Ribeiro, Manuel, *A Organização das Nações Unidas* (Coimbra: Almedina, 2001), p. 73.

¹⁰⁴ Keohane, Robert O. e Nye, Joseph S., “Introduction”, in *Governance in a Globalizing World*, ed. Joseph S. Nye & John D. Donahue (Washington D. C.: Brookings Institution Press, 2000), p. 12.

Descrito por um representante permanente de Singapura, o embaixador Kishore Mahbubani, a 26 de Setembro de 2002, o Conselho de Segurança é entendido como “uma das instituições mais conservadoras nos dias de hoje”¹⁰⁵. Os seus negociadores estabeleceram que, segundo o artigo 23º da Carta, “o Conselho de Segurança será constituído por quinze membros das Nações Unidas. A República da China, a França, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas [hoje, Federação Russa], o Reino Unido da Grã-Bretanha e a Irlanda do Norte e os Estados Unidos da América serão membros permanentes do Conselho de Segurança”. Verifica-se, portanto, que os P5 eram os vencedores da Segunda Guerra Mundial (à excepção da China, que não participou directamente no conflito) e detentores de poder nuclear. Quanto aos membros não permanentes (E10¹⁰⁶), a Assembleia elege-os, considerando a contribuição dos seus membros para a manutenção da paz e segurança internacionais e outros objectivos, assim como a distribuição geográfica equitativa.

Os membros não permanentes, originalmente seis, foram aumentados para dez a 17 de Dezembro de 1963 (entrada em vigor em 1965), graças à resolução 1991A (oitava sessão), determinando que os membros não permanentes permaneceriam por um período de dois anos, ficando proibida a sua reeleição imediata. Mesmo não havendo qualquer alteração no nome dos membros permanentes na Carta, foram efectuadas duas modificações: o assento chinês era detido pelo regime nacionalista em Taiwan da Revolução Chinesa até 1971, sendo posteriormente substituído pela República Popular da China, e o assento da U.R.S.S. foi tomado pela Federação Russa em 1991. O objectivo desta decisão foi vincar que todos os membros da ONU deveriam contribuir para o eficaz cumprimento dos fins da organização, baseado também no princípio da representação geográfica equitativa.¹⁰⁷

A relação entre os P5 e os E10 procura a aceitação da composição do CSNU por parte dos restantes membros da organização, isto é, os membros permanentes e não permanentes pretendem que os restantes membros da ONU os “aceitem” como

¹⁰⁵ Cit in Conselho de Segurança, “*Consideration of the draft report of the Security Council to the General Assembly*”, S/PV.4616, 26/09/2002, Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N02/605/44/PDF/N0260544.pdf?OpenElement>.

¹⁰⁶ A designação E10 significa *Elected 10* (10 eleitos), dizendo respeito aos membros (eleitos) não permanentes do Conselho de Segurança da ONU.

¹⁰⁷ Inicialmente, a composição dos membros não permanentes baseava-se na seguinte composição: dois países da América Latina; um da *Commonwealth*; um do Médio Oriente; um da Europa Ocidental; e um da Europa Oriental. Após a reforma, a composição ficou nos seguintes termos: três países de África; dois da Ásia; dois da América Latina; dois da Europa Ocidental e outros, por exemplo Oceânia e Canadá; e um da Europa Oriental.

responsáveis pela manutenção da paz e segurança internacionais, e se revejam neles enquanto elementos que concretizem os objectivos da Carta. Procura também a constitucionalização do poder da oligarquia internacional, através do reforço da limitação de poderes dos membros do CSNU mediante alteração à Carta.¹⁰⁸ Todavia, esta relação conhece fragilidades quanto à própria estrutura. O referido por Malone é elucidativo: “No Conselho, aos P5 fora-lhes atribuído poder sem responsabilidade; aos E10 responsabilidade sem poder”¹⁰⁹. A ligação entre eles não é “límpida”, dado que a ausência de qualquer memória institucional formal no CSNU, quer no âmbito das consultas informais, quer no registo da execução ou da não execução das suas decisões, constitui um revés no procedimento de trabalho do Conselho. O que significa que os E10 têm efectivamente mais dificuldade em elaborar um trabalho contínuo, dada a rotação dos seus membros. Por sua vez, os membros permanentes, tendo um trabalho contínuo de anos e conhecendo os antecedentes de variados casos, trabalham de forma mais efectiva.

De facto, o CSNU é o órgão mais importante da estrutura orgânica da ONU, dadas as suas competências e funções descritas nos capítulos VI, VII, VIII e XII da Carta, sendo este o detentor do poder para fazer cumprir o principal objectivo da organização: a manutenção da paz e segurança internacionais.

O procedimento do CSNU é distinto dos restantes órgãos, pois foi organizado para que pudesse funcionar continuamente, ou seja, todos os membros fazem-se representar na sede da organização em permanência.

O capítulo VI, “Solução pacífica de controvérsias”, é perfeito para evidenciar a diplomacia patente e defendida pela ONU. Os Estados-Membros, numa controvérsia em que haja possibilidade de a paz e segurança serem ameaçadas, procuram, em primeiro lugar, solucionar a situação através de “negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, via judicial, recurso a organizações ou acordos regionais, ou qualquer outro meio pacífico à sua escolha”¹¹⁰. O CSNU tem competência para investigar qualquer controvérsia ou situação que possa provocar atritos entre os membros.

A intervenção humanitária, definida por Adam Roberts como uma “acção coerciva por um ou mais Estados envolvendo o uso da força armada noutro Estado sem o

¹⁰⁸ Inis Claude citado por Mahbubani, Kishore, “Permanent and Elected Council Members”, in *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, ed. David Malone (E.U.A.: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2004), pp. 254-255.

¹⁰⁹ Mahbubani, Kishore, *ibid*, p. 256.

¹¹⁰ Organização das Nações Unidas, “Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice”, *United Nations Treaty Collection*, 1945, Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>.

consentimento das suas autoridades, cujos objectivos são a prevenção da propagação do sofrimento ou a morte dos seus habitantes”¹¹¹ ainda são objecto de desacordo entre os membros da ONU. Ainda assim, as Nações Unidas permanecem como um meio indispensável para que os acordos e decisões em que o uso da força é exigido seja alcançado.

Mesmo insistindo na premissa da cooperação internacional ao longo do disposto na Carta, o artigo 51º refere que nada inutiliza o “direito inerente de legítima defesa individual ou colectiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais”. Esta primeira parte do referido artigo indica, por exemplo, que os Estados que tivessem testemunhado os ataques na Europa por parte dos regimes fascistas (levados a cabo sem ter havido provocação) não teriam de esperar pela aprovação do CSNU para agir, como ocorreu com a operação Barbarossa e com o ataque a Pearl Harbor.

Na segunda parte do artigo 51º, “as medidas tomadas pelos membros, no exercício desse direito de legítima defesa, serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança, e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho, em qualquer momento, a acção que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais”¹¹², está indicado que, não obstante a a acção do Estado alvo de agressão ser legítima, a mesma terá de ser informada ao Conselho de Segurança.

Em coordenação com o CSNU, estipulado no capítulo VIII, os Acordos Regionais, concedem a possibilidade de criação de acordos ou organizações regionais com vista a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais, desde que ajam de acordo com os princípios e fins da ONU. Este capítulo vai ao encontro, em parte, da maior preocupação de Churchill: a manutenção da segurança internacional. Por isso defendia que através de acordos regionais liderados pelas grandes potências as acções seriam desenvolvidas de forma mais rápida e eficaz.¹¹³

¹¹¹ Roberts, Adam, “The Use of Force”, In *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, ed. David Malone, E.U.A.: Lyenne Rienner Publishers, Inc., 2004, p. 146.

¹¹² Organização das Nações Unidas, “Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice”, *United Nations Treaty Collection*, 1945, Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>.

¹¹³ Kennedy, Paul, *Parlamento do Homem* (Lisboa: Edições 70, 2006), p. 59.

O “coração do nosso sistema de segurança global”¹¹⁴, como apelidado por Paul Kennedy, tem um capítulo na Carta, o 27º¹¹⁵, determinante para a compreensão dos procedimentos do CSNU. É certo que cada membro do Conselho de Segurança tem direito a um voto, mas as suas decisões são tomadas por voto favorável de nove membros, incluindo os votos de todos os membros permanentes. Neste contexto, a decisão não tem efeito caso um dos membros permanentes usufrua do seu direito de veto.

Por diversas ocasiões, o direito de veto foi usado durante a Guerra Fria, como em Fevereiro de 1946, quando o comissário da U.R.S.S. Andrei Vishinsky vetou uma acção que envolvia a retirada das forças francesas do Líbano e da Síria. Curioso foi verificar a reacção do senador Vandenberg quando referiu aos seus colegas do Senado norte-americano que “o sistema funcionava”. Tornara-se claro que o direito à soberania por parte dos membros da ONU não se encontrava em causa.¹¹⁶ Contudo, a Carta estabelece que um membro permanente não pode exercer direito de veto se for parte numa controvérsia “pacífica”, pelo que só o pode fazer numa disputa que constitua uma “ameaça à paz”.

Igualmente no mesmo período, o veto foi utilizado, por diversas ocasiões, pela União Soviética, bloqueando a admissão a vários países vistos como “satélites neo-coloniais ou que constituíam Estados católicos conservadores”¹¹⁷. A 13 de Setembro de 1949, bloqueou a entrada à Áustria, Ceilão, Finlândia, Irlanda, Portugal e Transjordânia; três anos mais tarde à Líbia, Japão, Camboja, Laos e Vietname do Sul. Todos os membros permanentes vetaram diversas resoluções em questões de segurança, candidatos a secretário-geral, entre outras.¹¹⁸

A evolução do uso do veto é curiosa, pois clarifica a influência que a Guerra Fria teve na sua utilização. Enquanto, por exemplo, o veto foi exercido em 244 ocasiões entre 1946 e 1995, entre 1996 e 2004, os P5 usufruíram deste direito em 13 situações. Mesmo durante o conflito entre as duas superpotências da segunda metade do século XX, o uso do veto variou consoante os períodos: entre os anos 1946 e 1965, os E.U.A. não vetaram

¹¹⁴ *Idem*, p. 70.

¹¹⁵ Organização das Nações Unidas, “Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice”, *United Nations Treaty Collection*, 1945, Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>.

¹¹⁶ Kennedy, Paul, *Parlamento do Homem* (Lisboa: Edições 70, 2006), p. 70.

¹¹⁷ *Idem*, p. 71.

¹¹⁸ *Ibidem*.

qualquer resolução, ao passo que a U.R.S.S. vetou 106. Por sua vez, os E.U.A., entre 1966 e 1995 vetaram 70 resoluções, enquanto a U.R.S.S. apenas vetou 15.¹¹⁹

As crises internas da ONU não se revelaram muito distantes da criação da organização. A primeira foi a invasão da Coreia do Sul, em 1950, na sequência da invasão da República da Coreia pela Coreia do Norte (exemplo clássico de agressão internacional). Nesta situação, a União Soviética recorreu frequentemente ao veto, sendo que foi nessa ocasião que surgiu a Resolução “Uniting for Peace”. A situação de crise pouco tempo após o conflito na península da Coreia foi a crise dupla do Suez e da Hungria, em 1956, onde Hammarskjöld mediou as discussões entre os P5.

O final da Guerra Fria foi determinante para que as negociações passassem a ser discutidas em conjunto. O degelo provocado principalmente por Mikhail Gorbachev favoreceu o Conselho de Segurança e o trabalho e figura do Secretário-Geral.

Deste modo, a função primitiva da Carta foi recuperada, assim como tem vindo a ser exigido muito mais do Secretariado. Mesmo assim, a solidariedade entre os P5 foi sempre frágil, até mesmo após a Guerra Fria. O elevado número de crises graves (Cambodja, Ruanda, Kosovo, Haiti, Moçambique, entre outras) afectou negativamente o procedimento do CSNU no sentido em que a pressão para que os membros (principalmente os permanentes) conseguissem lidar com todas as crises era consideravelmente maior.

Dizendo igualmente respeito às operações de manutenção de paz, num campo mais abrangente, a questão do direito internacional é determinante para a legitimidade das políticas e sobretudo das acções do Conselho de Segurança. Notem-se dois desafios destes meios¹²⁰: 1. Demonstração do respeito pelo direito internacional nas decisões do CSNU; 2. Se, e como, as decisões do mesmo foram afectadas pelas normas do direito internacional.

Previamente à descrição da importância do direito internacional, importa salientar a necessidade da legitimidade na política internacional. Inis Claude indica que existem dois conceitos fundamentais que persistem no problema da legitimidade política: a lei e a moralidade. Os juristas traduzem simplesmente a legitimidade por legalidade, ao passo

¹¹⁹ Rosas, Maria, “O Conselho de Segurança das Nações Unidas: 60 anos não é nada...”, <http://www.kas.de/wf/doc/9809-1442-5-30.pdf>.

¹²⁰ Ratner, Steven, “The Security Council and International Law”, in *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, ed. David Malone (E.U.A.: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2004), p. 591.

que os moralistas entendem que a legitimidade política é um problema de justificação moral.¹²¹

Ian Hurd argumenta que a motivação dos Estados para respeitar compromissos, leis e normas internacionais difere de Estado para Estado, embora tenha três origens: a coacção, o interesse individual e a legitimidade. A legitimidade depende também da sua validade ou da legitimidade que a criou.¹²² Também Inis Claude concluiu o referido. Para ele, a legitimidade é uma das mais importantes funções políticas que um regime internacional pode desempenhar, pois permite converter o poder em autoridade e esta em legitimidade. Kratochwill identifica duas tipologias de legitimidade: 1) *input legitimacy*, que remete para o processo da tomada de decisão; 2) *output legitimacy*, que explora as consequências da tomada de decisões, e não o modo de chegar à decisão.¹²³

Inis Claude conclui que a legitimidade colectiva pode estimular alterações no campo legal que tornarão o direito internacional mais respeitável. No entanto, pode alterar o comportamento político baseado considerando somente a situação política ao invés de considerar o que os princípios da ordem requerem.¹²⁴

Assim, no quadro das Nações Unidas, o Conselho de Segurança é o órgão que detém a custódia deste processo, ou seja, pode exprimir juízos sobre as principais reivindicações políticas e acções tomadas pelos Estados a nível internacional, em grande parte devido ao seu posicionamento institucional e de poder no sistema internacional. Resumidamente, pode fazê-lo devido à sua legitimidade perante o mesmo sistema.¹²⁵

Por sua vez, o direito internacional é um princípio legitimador para qualquer acção especialmente de cariz internacional, pois a maioria dos Estados (principalmente os ocidentais) invoca-o perante a ONU e para as relações entre si de forma a legitimar qualquer acção que venha a desenvolver. Essa necessidade derivou sobretudo dos conflitos globais. As Nações Unidas, não se substituindo à vontade dos Estados na criação de instrumentos de natureza normativa, contribuíram com alguns elementos determinantes para o desenvolvimento do direito internacional, entre eles o fornecimento de quadros institucionais estáveis, discussão permanente dessa matéria em espaços de

¹²¹ Claude, Inis, “Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations,” *International Organization* vol. 20, no. 3 (1966): p. 368.

¹²² Saraiva, Francisca in “Conselho de Segurança das Nações Unidas. Modelos de Reforma Institucional,” *Cadernos do IDN*, nº 5 (2008): p. 9.

¹²³ *Ibidem*.

¹²⁴ Claude, Inis, “Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations,” *International Organization* vol. 20, no. 3 (1966): p. 379.

¹²⁵ *Ibidem*.

discussão, consolidação progressiva de importantes sectores desse direito e criação de mecanismos de verificação efectiva das normas de direito internacional criados (mesmo que sem meios de imposição).¹²⁶

Considere-se, no entanto, que o Conselho não é um órgão judicial. Essa tarefa diz respeito somente ao Tribunal Internacional de Justiça. Mesmo assim, o papel do CSNU é fulcral neste sentido desde logo através do seu capítulo VI. Apesar de este ser um órgão político, a consideração, influência e aplicação do direito internacional é evidente. Dadas as suas competências, é um instrumento central com capacidade para interpretar a Carta, proferir declarações que envolvam aspectos legais e requerer aos Estados-Membros adopção de medidas legais (ainda que tais medidas sejam seguidas fora do contexto da Carta da ONU).¹²⁷

O capítulo VII tem uma importância estrutural na Carta da ONU, pois nele estão descritas as competências e acções que o CSNU pode adoptar para resolver questões de paz e segurança internacionais. Este Conselho determina a existência de qualquer ameaça à paz, à ruptura da mesma ou a um acto de agressão e faz recomendações ou decide sobre quais as medidas a adoptar de acordo com o disposto nos artigos 41º e 42º. O CSNU tem competência, através do artigo 41º, para tomar medidas de cariz não militar em relação a um Estado ofensivo, incluindo a “interrupção completa ou parcial das relações económicas, dos meios ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radioeléctricos, ou de outra qualquer espécie, e o rompimento das relações diplomáticas”.¹²⁸ Este artigo não difere das competências atribuídas anteriormente à Sociedade das Nações (como por exemplo, as sanções económicas impostas à Itália, após o ataque à Abissínia).

Caso as medidas não militares sejam consideradas inadequadas ou insuficientes pelo CSNU, o mesmo órgão tem legitimidade (artigo 42º) para conduzir operações de manutenção da paz, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, incluindo bloqueios, demonstrações e outras por parte das forças descritas dos membros da ONU.

Neste último caso, todos os membros da ONU se comprometeram a facultar ao Conselho de Segurança, a seu pedido e conforme um acordo ou acordos especiais, forças

¹²⁶ Ribeiro, Manuel, *A Organização das Nações Unidas* (Coimbra: Almedina, 2001), pp. 231-232.

¹²⁷ Ratner, Steven, “The Security Council and International Law”, in *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, ed. David Malone (E.U.A.: Lyenne Rienner Publishers, Inc., 2004), p. 591.

¹²⁸ Organização das Nações Unidas, “Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice”, *United Nations Treaty Collection*, 1945, Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>, Artigo 41º.

armadas, assistência e facilidades a fim de manter a paz e segurança internacionais. Tal acordo determina as especificações necessárias à efectiva acção a desenvolver, desde o número e tipo das forças à natureza das facilidades e da assistência a serem oferecidas. Todo e qualquer membro da ONU, mesmo os de pequena dimensão, devem colocar à disposição meios para contribuir para a eficácia das missões.

Saliente-se que as operações de manutenção da paz, definidas (hoje em dia) como uma gestão multidimensional de operações de paz complexas, envolvidas num contexto de pós-guerra e designadas a providenciar segurança interna, bem como a assistir as diferentes partes a realizar transformações a níveis institucional, material e ideológico são fundamentais para assegurar a paz internacional.¹²⁹

Desde o final da Guerra Fria, numerosas crises originaram acções militares, particularmente sem o consentimento dos Estados intervencionados (através de justificações de situação e legais). Boutros Boutros-Ghali estava ciente de que, com o final da Guerra Fria, variadas crises surgiriam e desenvolveu diversos conceitos-chave para a compreensão das operações de paz desenvolvidas pela ONU no documento *An Agenda for Peace* (Uma Agenda para a Paz):¹³⁰

- a) *Peace-enforcement* (Imposição da paz): autorização para agir com ou sem o consentimento das partes, através de mandato do CSNU sob o capítulo VII da Carta, de forma a garantir uma cessação de fogo no território.
- b) *Peacemaking* (Construção da paz): designada a que as partes hostis estabeleçam um acordo entre si por meios pacíficos estabelecidos no capítulo VI, como por exemplo através de uma resolução judicial.
- c) *Peacekeeping* (Manutenção da paz): estabelecida de forma a garantir a instalação da presença da ONU no terreno com o consentimento de todas as partes de forma a garantir o princípio da *confidence-building* (construção de confiança).
- d) *Post-conflict reconstruction* (Reconstrução pós-conflito): desenvolvida para promover a cooperação económica e social através da construção de confiança entre as partes outrora em disputa, de forma a desenvolver infraestruturas sociais, políticas e económicas para prevenir violência e para estabelecer a base para a paz.

¹²⁹ Doyle, Michael & Sambanis, Nicholas, “Peacekeeping Operations,” in *The Oxford Handbook on the United Nations*, ed. Thomas Weiss & Sam Daws (E.U.A.: Oxford University Press, 2007), p. 323.

¹³⁰ *Idem*, p. 324.

Apesar de o Conselho de Segurança ter desempenhado um papel fundamental nestas acções, o desenvolvimento das mesmas não seguiu estritamente o disposto na Carta. Estas acções surgiram na sequência do desenvolvimento de duas doutrinas: intervenção humanitária e o direito à acção preemptiva contra ameaças emergentes.¹³¹ Note-se que, mesmo criando oportunidades relevantes para o CSNU, criam-se problemas no sentido em que tais acções desafiam os princípios da não-intervenção e da igualdade soberana, em especial os artigos 2º (ponto 4) e 51º.

O princípio da não-intervenção é fundamental para a ordem internacional. Mesmo assim, as grandes potências sempre limitaram a liberdade de acção dos outros Estados. A título exemplificativo, em quatro Estados (Iraque, principalmente no norte, Somália, Haiti e Kosovo), a acção militar foi iniciada sem a aprovação do governo desses Estados; e em cinco casos (Bósnia e Herzegovina, Ruanda, Albânia, Serra Leoa e Timor-Leste) a aprovação da presença de forças militares foi consentida pela população desses países.

Com o final da Guerra Fria, no que concerne à projecção de poder militar, as Nações Unidas fortaleceram laços particularmente com dois actores regionais: a União Europeia e a NATO, como por exemplo na operação Artémis, liderada pela UE, na província de Bunia na República Democrática do Congo em 2003, e a operação ISAF, liderada pela NATO, no Afeganistão desde 2003.¹³² Tal facto se deve à dinâmica e relação de parceria que a ONU pretende fortalecer com os seus parceiros regionais, atribuindo igualmente legitimidade às suas acções.

Desde o início da década de 1990, o procedimento de adopção de resoluções por unanimidade, bem como os seus trabalhos têm crescido significativamente, o que revela a concordância de posições entre os membros do Conselho. Este é um importante factor, pois as decisões e propostas adoptadas unanimemente são colocadas em prática de forma reforçada. Também para o sistema internacional é importante que haja unanimidade nas decisões porque isso reflecte a harmonia de posições existente entre os membros do CSNU. Isto reflectiu o crescimento exponencial de trabalho do Conselho, atribuindo maior foco à Europa e África. Em 1990, o CSNU realizou oitenta (80) consultas e/ou discussões e sessenta e nove (69) reuniões formais, das quais adoptou trinta e sete (37) resoluções e quarenta (40) declarações presidenciais. Dessas reuniões formais, vinte e

¹³¹ Roberts, Adam, "The Use of Force", in *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, ed. David Malone (E.U.A.: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2004), p. 133.

¹³² Malone, David, "Security Council," in *The Oxford Handbook on the United Nations*, ed. Thomas Weiss & Sam Daws (E.U.A.: Oxford University Press, 2007), p. 125.

cinco (25) disseram respeito ao conflito israelo-árabe, e dezanove (19) ao Iraque e sua invasão pelo Kuwait.¹³³ Nos dez anos seguintes, os trabalhos multiplicaram-se. Em 1995, realizaram-se 251 consultas e/ou discussões e 130 reuniões formais, tendo sido adoptadas sessenta e seis (66) resoluções e sessenta e três (63) declarações presidenciais. Nesta altura, mais de 40% das reuniões do Conselho envolviam os conflitos na Europa. Em relação às questões do Médio Oriente, além da renovação dos mandatos do *peacekeeping*, discutiram-se, numa reunião, questões sobre o Iraque e, por três ocasiões, a questão palestiniana. O número de reuniões que disseram respeito a África cresceu para um total de trinta e nove (39) reuniões, envolvendo os conflitos em Angola, Burundi, Libéria, Moçambique, Ruanda, Serra Leoa, Somália e Saara Ocidental. Passados cinco anos, em 2000, embora o número de consultas e/ou discussões tenha reduzido para 210, o número de reuniões cresceu para 167, tendo sido adoptadas cinquenta (50) resoluções e quarenta e uma (41) declarações presidenciais. Dessas sessões, 40% disseram respeito a questões do continente africano (Angola, Guiné, Guiné-Bissau, República Centro Africana, República Democrática do Congo, Ruanda, Serra Leoa e Somália). Quanto às restantes, em trinta (30) ocasiões, discutiram-se problemas relacionados com a Europa, vinte (20) com o Médio Oriente e vinte e três (23) com a Ásia. Em 2002, realizaram-se 238 reuniões formais, e foram adoptadas sessenta e oito (68) resoluções.¹³⁴

Resumidamente, na década entre Janeiro de 1990 e Dezembro de 1999, o CSNU aprovou 638 resoluções (uma média de 64 por ano). Como referido por Susan Hulton, não só foram adoptadas mais resoluções, como os seus procedimentos eram mais complexos.¹³⁵

Não obstante, à medida que a década em que o unilateralismo norte-americano foi mais evidente se aproximou do fim e, também, com as alterações sentidas no sistema internacional do pós-Guerra Fria, o CSNU começou a enfrentar limitações ao nível de¹³⁶:

- a) Representação e representatividade, sobretudo devido às novas realidades políticas não estarem representadas na estrutura deste órgão. A representação permanente das potências dominantes no período da

¹³³ Somente uma reunião formal foi realizada sobre uma questão africana (Saara Ocidental).

¹³⁴ Em comparação com 1989, por exemplo, o CSNU reuniu-se por sessenta e cinco (65) ocasiões e adoptou vinte (20) resoluções.

¹³⁵ Hulton, Susan, "Council Working Methods and Procedure", in *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, ed. David Malone (E.U.A.: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2004), p. 239.

¹³⁶ Rosas, Maria, "O Conselho de Segurança das Nações Unidas: 60 anos não é nada...", <http://www.kas.de/wf/doc/9809-1442-5-30.pdf>.

Segunda Guerra Mundial é muitas vezes mal vista pelos membros da ONU;

- b) Falta de democracia, que envolve a estrutura pouco democrática do Conselho de Segurança;
- c) Falta de transparência no processo de tomada das decisões, em que se destaca a brevidade das reuniões oficiais, ficando as negociações determinantes expostas a negociações fora do escrutínio público¹³⁷;
- d) Falta de informação, pois as decisões tomadas não são devidamente informadas aos restantes membros da ONU;
- e) Não-cumprimento das suas obrigações, principalmente nos aspectos financeiros em que, por exemplo, apesar de o Japão e a Alemanha serem o segundo e o terceiro maiores contribuintes, respectivamente, nenhum dos dois tem assento permanente no Conselho de Segurança;
- f) Paralisia institucional, devido ao complicado e demorado processo de alteração das modificações do mandato, da estrutura e das funções do mesmo órgão;
- g) Respostas lentas às ameaças à paz e à segurança internacionais, nomeadamente quanto à morosidade da aprovação e execução das resoluções;
- h) Exercício da coerção de forma arbitrária, agindo com discricção, na medida em que adopta medidas diferentes para casos similares, por exemplo, o Conselho empregou o uso da força contra o Iraque imediatamente após invasão ao Kuwait, a 2 de Agosto de 1990, ao passo que não desenvolveu qualquer medida contra Israel, apesar da sua atitude bélica e de expansão.

No sentido de ultrapassar ou minimizar as limitações acima descritas, foi criado o *Open-ended Working Group* (OEWG), nos finais de 1992, presidido pelo Presidente da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Este instrumento foi dividido em dois grupos-chave: 1. o número de membros, a composição do CSNU e a questão do veto (que será discutido no próximo capítulo); 2. os procedimentos desse órgão.¹³⁸ Mesmo não sendo o factor preponderante e único para melhorar a transparência dos trabalhos do CSNU, o OEWG tornou-se um importante elemento. A falta de transparência é uma

¹³⁷ Este problema verifica-se também na Organização Mundial do Comércio, em que é através da *green room* que as negociações mais relevantes são discutidas (sem que haja registos dos acordos alcançados).

¹³⁸ Smith, Courtney, *Politics and Process at the United Nations* (EUA: Boulder London, 2006), p. 176.

preocupação de todos os membros que não fazem parte do Conselho. Este órgão reitera, igualmente, que os seus trabalhos e procedimentos podem ser mais transparentes, não desconsiderando o espaço para encontros e reuniões informais para debater e negociar questões sensíveis.

Nesse sentido, têm sido concretizados passos para esse fim desde 1993, nomeadamente¹³⁹:

- a) Realização de *open meetings*, de acordo com a declaração de 16 de Dezembro de 1994 e de uma nota do Presidente do Conselho, a 30 de Dezembro de 1999;¹⁴⁰
- b) Realização de mais “*open briefings*”, em conformidade com uma nota do Presidente do Conselho, a 30 de Outubro de 1998;¹⁴¹
- c) Introdução de um novo tipo de reuniões em 2001: reuniões privadas abertas a todos os membros da ONU (privada, pois o acesso à comunicação social e ao público não é permitido);
- d) Realização de sessões finais (*wrap-up sessions*) periódicas, iniciadas em Junho de 2001, de forma a avaliar o procedimento e os aspectos substantivos dos trabalhos do Conselho.
- e) Publicação do programa de trabalho mensal do Conselho, permitindo que os seus não-membros exerçam influência em questões específicas. As reuniões informais são publicadas no jornal oficial das Nações Unidas (*UN Journal*);
- f) A informação sobre os resultados das reuniões informais tornou-se mais acessível. Em Outubro de 1994, os membros do Conselho concordaram que a presidência do mesmo deveria realizar *briefings* aos não-membros sobre as linhas gerais dessas reuniões. A presidência daria, igualmente, conferências de imprensa após cada reunião;

¹³⁹ Hulton, Susan, “Council Working Methods and Procedure”, in *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, ed. David Malone (E.U.A.: Lyenne Rienner Publishers, Inc., 2004), pp. 245-246.

¹⁴⁰ Conselho de Segurança, Nota Presidencial S/1999/1291, 30/12/1999. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/WMP%20S%201999%201291.pdf> in *ibid*, p. 245.

¹⁴¹ Conselho de Segurança, Nota Presidencial S/1998/1016, 30/10/1998. Disponível em <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/sub%20bodies%20s%201998%201016.pdf> in *Ididem*.

- g) Melhorias no que diz respeito ao formato e conteúdo do relatório anual que o CSNU apresenta à AGNU. Desde 1997, cada presidência (à excepção de uma) avaliou sucintamente o seu mandato;
- h) No caso dos órgãos subsidiários, o *Counter-Terrorism Committee*, criado a 28 de Setembro de 2001, foi elogiado pelos membros e não-membros do Conselho pela sua transparência, incluindo a realização de *briefings* frequentes pelo seu *chairman*, reuniões com organizações regionais e sub-regionais, e pelas informações disponibilizadas no sítio oficial;
- i) Na vertente tecnológica, a criação de um novo sítio oficial foi crucial para a divulgação dos trabalhos a decorrer. Por exemplo, a primeira sessão em directo de uma reunião do Conselho foi sobre uma situação em África, no mês de Janeiro de 2002.

Como é possível verificar, este grupo de trabalho detinha obrigações, mas também um processo demasiado ambicioso.

Uma das mudanças mais relevantes na dinâmica de trabalho do CSNU foi a proximidade às Organizações Não Governamentais (ONG). Desde o final da Guerra Fria, foram introduzidas reuniões “Arria Formula” (em 1992), onde representantes de membros não representados no Conselho, como actores não estatais, podiam ser ouvidos pelos seus membros.

As alterações que têm vindo a ser realizadas nos procedimentos e métodos de trabalho do Conselho de Segurança evidenciam a sua preocupação quanto aos desafios da ordem internacional do pós-Guerra Fria. Parte deste processo tem sido desenvolvido pelo OEWG sobre a Reforma do Conselho por mais de dez anos.

No momento em que a Carta atribuiu a responsabilidade da manutenção da paz e segurança internacionais aos membros do CSNU, estava implícito que quer os membros permanentes quer os não permanentes equilibrassem a sua responsabilidade interna e externa, isto é, entre os seus interesses nacionais e os interesses colectivos da ONU. O representante permanente do Reino Unido, Jeremy Greenstock, afirmou em Março de 2001 que na maioria das ocasiões “o CSNU lida com questões políticas e não responde às suas obrigações perante o direito internacional. Sendo a responsabilidade fundamental

manter a paz e segurança internacionais, não é uma obrigação segundo o direito internacional, mas sim uma descrição da função”.¹⁴²

Assim como a AGNU é necessária para legitimar e implementar as decisões tomadas pelo Conselho de Segurança, o mesmo é fundamental para manter o equilíbrio na ONU, mas também no sistema internacional. Contudo, a comunicação entre estes dois órgãos não apresenta resultados reais.

Desde o final da Guerra Fria que o Conselho de Segurança da ONU se tornou mais efetivo e eficaz quanto à composição, dimensão e métodos de trabalho, o que motivou uma certa insatisfação por parte da maioria dos membros da ONU (questão que está intimamente ligada às alterações no equilíbrio de poder internacional). Esta manifestação derivou, sobretudo, da intenção de países como a Alemanha e o Japão aderirem à categoria de membros permanentes, e de os países em desenvolvimento argumentarem que o Conselho de Segurança é dominado por países ocidentais ricos.

Tudo isto conduz à necessidade de o CSNU discutir o seu papel e as responsabilidades do P5 e E10. Se este processo for correctamente conduzido e discutido, esta “nova parceria” pode melhorar os interesses dos membros permanentes, e contribuir para que o Conselho de Segurança se torne mais efectivo e dinâmico.

Embora as dificuldades que o CSNU enfrenta sejam complexas e em áreas diversificadas, apresenta também aspectos fortes desde a sua origem. O primeiro prende-se com o facto de que tem assegurado a manutenção das grandes potências mundiais (assim como o número de membros da ONU tem vindo a aumentar), o que estabelece, desde logo, uma diferença substancial com a Sociedade das Nações (relembre-se que a SdN nunca chegou a ter os E.U.A. como membro). Mesmo quando algumas potências se ausentavam do CSNU, como o caso da U.R.S.S. durante a Guerra da Coreia, a verdade é que a sua ausência definitiva ou abandono da organização nunca se equacionaram. Tal facto se deve, principalmente, ao direito de veto, pois fez com que os membros permanentes nunca vissem o seu lugar em causa. A ausência de algum membro permanente simbolizava a disputa entre os P5 (mesmo que somente entre dois), dizendo respeito a questões nacionais e não devido à discórdia com os procedimentos e políticas da ONU. Mesmo não havendo unanimidade (e muitas vezes acordo) sobre as acções e procedimentos a desenvolver, o CSNU não bloqueou e continuou com os seus trabalhos

¹⁴² Mahbubani, Kishore, “The Permanent and Elected Council Members”, in *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, ed. David Malone (E.U.A.: Lyenne Rienner Publishers, Inc., 2004), p. 264.

e com as negociações entre os membros, o que fortaleceu politicamente a instituição. O segundo aspecto diz respeito ao processo de tomada de decisões. Enquanto na AGNU, composta por 193 membros, o consenso é de difícil alcance, o CSNU, com cinco membros permanentes e dez não permanentes, funciona inequivocamente de forma mais rápida e eficaz. Apesar de ser discutível conforme demonstra a realidade, a verdade é que as decisões tomadas no CSNU são efectivamente mais rápidas e de maior alcance. Esta era a dinâmica desejada pelos fundadores do CSNU: garantia, primeiramente, do debate dos assuntos fundamentais e a adopção das medidas necessárias diante das ameaças à paz e segurança internacionais. O facto de os membros permanentes serem os principais actores no sistema internacional garante que assumem um papel essencial na condução dos assuntos mais sensíveis, como a resolução de conflitos hostis.¹⁴³

As ameaças a que o CSNU assiste actualmente são em maior número e mais complexas do que antes dos anos 1990. Em primeiro lugar, o risco de Estados não serem capazes de assegurar as condições mínimas de forma a assegurar a sua soberania, governar a sua população ou estabelecer relações com outros Estados segundo as normas internacionais. Em segundo lugar, e por consequência, as ameaças transnacionais crescem em número e em complexidade, incluindo o terrorismo e a propagação de armas de destruição maciça, ligadas a actores não-estatais, como a Al-Qaeda e o auto-proclamado Estado Islâmico. Os instrumentos tradicionais da diplomacia, citados na Carta da ONU, assim como os esforços das operações de paz com recurso à força, não têm demonstrado ser suficientes para extinguir este tipo de ameaças. Tais factos merecem reflexão, dado que, como se tem vindo a verificar (por exemplo com o auto-proclamado Estado Islâmico), foi através de uma coligação de Estados que surgiu uma resposta ao avanço deste grupo extremista, e não sob um mandato da ONU. A ideia que se pode retirar é que, dadas as fragilidades das Nações Unidas, os Estados optam por agir por si mesmos, sendo que o fazem mais rapidamente e sem necessidade de passar pelo “escrutínio internacional”.

Desta forma, existem várias soluções apontadas à melhoria do procedimento e do método de trabalho do Conselho de Segurança. É necessário que os membros interiorizem, em primeiro lugar, que as ameaças de há setenta anos diferem das actuais. Neste contexto, o CSNU deve demonstrar capacidade para criar novas regras e assegurar

¹⁴³ Apesar de várias potências regionais quererem assegurar um assento permanente no CSNU, os actuais P5 são ainda actores indispensáveis para a resolução de conflitos e outras questões importantes com carácter internacional.

que a sua implementação é efectiva e operacional. Deve também criar políticas e mecanismos que envolvam a acção internacional, e não somente de um ou poucos Estados. Os problemas pós-conflito são, do mesmo modo, difíceis de ultrapassar, em especial a situação dos refugiados. Neste caso, a coordenação entre as agências da ONU e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados é fundamental. Reforce-se a ideia de que o Conselho de Segurança, sendo o órgão responsável pela paz e segurança internacionais, desempenha um papel fundamental na arquitectura da ONU, na medida em que lhe é permitido abordar, discutir e decidir sobre temas de natureza variadas.

Num campo diferente, surgem as organizações regionais, abordadas também na Carta. Estas organizações são essenciais para promover acções na sua região em ligação com o CSNU, atribuindo legitimidade às suas acções. Por exemplo, em cooperação com a União Africana, o acordo de Lusaka estabeleceu um quadro diplomático no conflito da República Democrática do Congo. A Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS) desenvolveu importantes resoluções sobre a Libéria, Serra Leoa e Costa do Marfim.

A par da promoção das acções por parte das organizações regionais, a atribuição de legitimidade e eficiência por parte das mesmas é uma das principais condições para que essas acções sejam reconhecidas e consideradas legítimas pela comunidade internacional.

Por último, o Conselho de Segurança deve trabalhar frequentemente com o Secretariado, a fim de expandir a sua capacidade, de forma a tratar dos assuntos dos actores não-estatais, como por exemplo a administração de um território e sua população. A acção internacional, afirma Cameron Hume, permanece inadequada em relação a assuntos relacionados com a jurisdição interna dos Estados, sendo que, na sua opinião, actores não-estatais estão mais habilitados a moderar a tensão entre as normas humanitárias internacionais e o respeito pela soberania estatal descrito no artigo 2º da Carta das Nações Unidas.¹⁴⁴

Considerando que o Conselho de Segurança da ONU pretende ter um papel interventivo e eficaz nestes assuntos, os seus membros devem agilizar esforços e dispor de meios que visem encarar os desafios do presente século.

¹⁴⁴ Hume, Cameron, “The Security Council in the Twenty-First Century”, in *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, ed. David Malone (E.U.A.: Lyenne Rienner Publishers, Inc., 2004), pp. 613-615.

Para isso, membros das Nações Unidas advogam que o ponto de partida seria a alteração da Carta, reconhecida como desactualizada e descontextualizada do sistema internacional actual. Os fundadores da Carta elaboraram um capítulo sobre emendas devido precisamente às alterações necessárias que a ONU deve efectuar, tendo em conta as mudanças constantes e complexas do sistema internacional. Neste sentido, o capítulo XVIII descreve a base necessária para as emendas à Carta. As modificações ao documento entram em vigor, para qualquer membro da ONU, “quando forem adoptadas pelos votos de dois terços dos membros de Assembleia Geral e ratificadas, de acordo com os seus respectivos métodos constitucionais, por dois terços dos membros das Nações Unidas, inclusive todos os membros permanentes do Conselho de Segurança”.¹⁴⁵ Este é um processo de difícil resolução, desde logo com a necessária aprovação de todos os membros permanentes. Além disso, mediante a ou as emendas em questão, a própria aprovação de dois terços dos membros é de difícil concretização. A votação e ratificação mencionadas são processos posteriores à realização de uma Conferência Geral dos membros da ONU. De acordo com o artigo 109º, ponto 3, “se essa Conferência não se realizar antes da 10ª sessão anual da Assembleia Geral que se seguir à entrada em vigor da presente Carta, a proposta da sua convocação deverá figurar na agenda da referida sessão da Assembleia Geral e a Conferência será realizada, se assim for decidido por maioria de votos dos membros da Assembleia Geral e pelo voto de sete membros quaisquer do Conselho de Segurança”.¹⁴⁶ Embora tivessem sido sugeridas algumas propostas durante os primeiros anos, não se realizou qualquer conferência. Segundo a Resolução 992 (X) da AGNU, este assunto foi inscrito na agenda da 10ª sessão, mas ficou determinado somente que se realizaria uma Conferência Geral no “momento apropriado”.

Como previamente referido, a primeira emenda à Carta da ONU foi no ano de 1963 (sem a realização de uma Conferência Geral), agindo em conformidade com o artigo 108º, que determinou a expansão do Conselho de Segurança para quinze membros (inicialmente onze).

Após a primeira emenda, o representante permanente da Colômbia em 1969 endereçou uma carta à ex-Presidente da Assembleia Geral Angie Elisabeth Brooks, expressando preocupação crescente com a necessária actualização constante da Carta.

¹⁴⁵ Organização das Nações Unidas, “Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice”, *United Nations Treaty Collection*, 1945, Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>, Artigo 108º.

¹⁴⁶ *Idem*, Artigo 109º.

Assim, os membros da organização criaram um mecanismo de revisão da Carta, *The Charter Committee*, responsável pela análise das sugestões de todos os membros da ONU que apresentem propostas para emendas.¹⁴⁷

Paralelamente à emenda referida anteriormente, em 1965, o Conselho Económico e Social expandiu igualmente de dezoito para vinte e sete membros e, em 1973, para quarenta e dois. Estas emendas reflectem a necessidade de mudança e evolução da ONU.

Uma emenda desejada pelos membros da ONU é a eliminação do termo referido no artigo 53º, ponto 2, “Estado inimigo”, reflectindo a necessidade de a Carta se adaptar à actualidade. Em Setembro de 1994, o Ministro dos Negócios Estrangeiros polaco Andrzej Olechowski, na 49ª Assembleia Geral, propôs a eliminação deste termo, chegando mesmo, através de uma iniciativa da delegação polaca, a circular uma proposta de resolução para o fim desejado¹⁴⁸, ou seja, que a 50ª sessão fosse recomendada como a mais apropriada para efectuar a emenda defendida.

No entanto, essa pretensão não passou de uma declaração de intenção. Um exemplo claro da necessidade de evolução numa organização que surgiu há 70 anos foi a decisão de inactivar o Conselho de Tutela a 15 de Dezembro de 1994. No entanto, a sua eliminação ainda não foi concluída visto que a extinção de um (ainda considerado pela Carta) órgão principal significaria uma mudança substancial na Carta.

Quanto ao Conselho de Segurança, a sua expansão, incluindo a adesão de membros permanentes, é um dos temas chave da reforma da ONU. Assunto esse que será pormenorizadamente apresentado e discutido no capítulo seguinte da dissertação.

Dada a sua complexa arquitectura institucional e, talvez o maior opositor à reforma da ONU e do seu Conselho de Segurança, a inacção de alguns membros (principalmente dos Estados permanentes) reflectirá que as emendas (e esperada reforma) sejam um processo moroso e extremamente disciplinado, uma vez que a perspectiva e a metodologia da reforma ainda são temas muito divididos entre os membros das Nações Unidas.

¹⁴⁷ Referido no documento A/7659 apresentado pelo representante permanente da Colômbia.

¹⁴⁸ *The Special Committee on the Charter of the United Nations and on the Strengthening of the role of the Organization*, criado a 8 de Dezembro de 1994, pela Resolução da Assembleia Geral 49/58, Disponível em: <http://www.un.org/ga/49/r58.pdf>.

III. As propostas sobre uma possível reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas

O presente capítulo focar-se-á essencialmente no trabalho que tem vindo a ser elaborado ao nível das instituições das Nações Unidas, dos Estados-Membros individuais e dos grupos de Estados organizados (ou blocos). Para tal, numa primeira fase, serão descritos os principais momentos do processo de reforma do Conselho de Segurança, destacando o papel do *Open-ended Working Group* e outros mecanismos institucionais. Na segunda fase, serão distinguidos e descritos os actores deste processo, com especial incidência aos grupos de Estados organizados, mas também referindo a posição dos actuais membros permanentes. Na terceira e última fase, serão abordados os temas em debate para a reforma do CSNU.

Assim, o propósito deste capítulo, a par da descrição do contexto do processo de reforma do Conselho de Segurança, é apresentar as posições dos blocos com o intuito de validar a hipótese de que as suas posições são, até hoje, as que melhor reflectem, no quadro das Nações Unidas, os alinhamentos face às questões de reforma do CSNU.

III. 1. O contexto histórico do processo de reforma do Conselho de Segurança

A reforma da ONU tem sido discutida e debatida ao longo das últimas décadas. Apesar da evolução no que diz respeito aos métodos de trabalho dos seus órgãos, a Carta permanece inalterada desde 1965. No período da Guerra Fria, o maior desafio era a rivalidade entre as duas superpotências presentes no Conselho de Segurança: Estados Unidos e URSS. As propostas de reforma a considerar tinham fundamentalmente dois pré-requisitos essenciais: a base consensual entre os membros da organização e a aplicação do Direito. De facto, apesar de as dinâmicas e propostas de reforma das Nações Unidas serem relevantes e necessárias, a presente investigação focar-se-á somente no processo de reforma do Conselho de Segurança.

Segundo a Carta das Nações Unidas, o CSNU é o órgão com responsabilidade para tomar as decisões executivas. No entanto, como referido no capítulo anterior, os

membros da ONU têm vindo a exercer pressão sobre o mesmo para se reformar. O sistema internacional alterou profundamente desde o fim da Segunda Guerra Mundial (e da Guerra Fria), assistindo ao declínio de uns poderes e à ascensão de outros. O exemplo mais claro é o declínio na cena internacional da República Francesa e do Reino Unido, e a ascensão da Alemanha e do Japão.¹⁴⁹

Considera-se que os actores preponderantes que contribuem para o avanço do processo de reforma do CSNU podem ser divididos em três tipos:

- a) Estados individuais, dos quais se destacam a Alemanha, o Brasil, o Japão, a Índia, a Nigéria, a África do Sul e a Itália;
- b) Grupos organizados de Estados, salientando o *Group of Four* (G4), a *African Union* (União Africana) e o *Uniting for Consensus* (Unidos pelo Consenso);
- c) Grupos de trabalho da dimensão institucional da ONU, em especial o *Open-ended Working Group*.

Alguns membros dos grupos de Estados organizados proferem declarações individuais, salientando a necessidade do avanço do processo. Também os actuais membros permanentes do CSNU participam no processo, de forma indirecta, no sentido em que muitas vezes se limitam a responder ou emitir opiniões sobre as declarações e propostas de resolução apresentadas pelos blocos.

III. 2. Principais momentos

A 17 de Dezembro de 1963, a Assembleia Geral determinou, através da Resolução 1991 (XVIII)¹⁵⁰, que o Conselho de Segurança passaria a ser composto por quinze membros, que seriam necessários nove votos favoráveis para adoptar qualquer decisão e que cinco dos dez membros não permanentes seriam destinados a Estados africanos e asiáticos, dois a Estados da América Latina, um a Estados da Europa de Leste e dois a Estados da Europa Ocidental e outros. Após esta reforma, não houve qualquer alteração à Carta da ONU.

¹⁴⁹ Archibugi, Daniele, “The Reform of the UN and Cosmopolitan Democracy: A Critical Review”, *Journal of Peace Research* 30, no. 3 (1993): p. 312.

¹⁵⁰ Cit in Saraiva, Francisca in “Conselho de Segurança das Nações Unidas. Modelos de Reforma Institucional,” *Cadernos do IDN*, nº 5 (2008): p. 16. Resolução aprovada por: 97 votos a favor; 11 abstenções; 4 contra.

O fim da Guerra Fria foi, de facto, de suma importância para que os membros com ambições de reformarem a ONU impulsionassem a desejada reforma.

A par da Alemanha, Brasil, Índia e Japão, também a Itália se tornou um sério candidato a membro permanente, devido ao crescimento das suas contribuições para o orçamento regular da ONU e para as operações de paz. Contudo, com o desenvolvimento das pretensões que se faziam sentir na União Europeia, a Itália, ao invés de formular uma posição de pretensão de se juntar aos membros permanentes, adoptou uma postura crítica em relação à Alemanha, pois receava que a sua inclusão enquanto membro permanente criasse um novo centro de poder na Europa, podendo afectar a política europeia comum.¹⁵¹

Num período inicial, os Estados Unidos da América, durante a Administração Clinton, através de um *Fact Sheet* de 5 de Abril de 2000¹⁵², os Estados Unidos da América apoiaram a adesão da Alemanha e do Japão ao CSNU como membros permanentes, considerando ainda a aceitação de três lugares permanentes para as nações em desenvolvimento das regiões de África, Ásia e América Latina. Quanto ao Reino Unido e França, inicialmente hesitaram no apoio à Alemanha, mas com o decorrer do tempo entenderam que a sua adesão legitimaria a manutenção de ambos. Contudo, entende-se que as negociações sobre este tema “acende o rastilho” das rivalidades regionais. Por exemplo, Nigéria, Brasil, África do Sul, Egipto, Japão, Alemanha e Índia, todos se viam como excelentes e naturais candidatos à adesão como membros permanentes, embora os seus vizinhos regionais não partilhassem da mesma opinião. Em todas as regiões do mundo, os Estados que se podem considerar maiores e mais poderosos favoreciam a adesão de membros permanentes, enquanto outros preferiam a expansão somente a membros não permanentes. Por conseguinte, o debate rapidamente originou blocos-chave com opiniões e propostas distintas: entre outros, o *Group of Four* (G4), o *Coffee-Club*, posteriormente designado por *Uniting for Consensus* (UfC), e o *African Union* (AU).

O tema sobre a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas foi colocado na ordem de trabalhos da Assembleia Geral desde 1979, denominado “*Equitable representation on and increase in the membership of the Security Council*”. Através da

¹⁵¹ von Freiesleben, Jonas, “Reform of the Security Council: 1945-2008” in *Governing & Managing Change at the United Nations*, ed. Lydia Swart e Estelle Perry (Nova Iorque: Center for UN Reform Education, 2013), p. 2.

¹⁵² U.S. Department of State, “UN Security Council Expansion,” 05/04/2000, Disponível em: http://1997-2001.state.gov/www/issues/fs-unsc_expan_000405.html.

Proposta de Resolução A/34/L.57¹⁵³, foi proposta a expansão de membros não permanentes de dez para catorze, ficando estabelecido a seguinte distribuição: quatro para os Estados africanos; três para os asiáticos; dois para os da Europa Ocidental e outros, e um assento alternado entre os Estados asiáticos e africanos. Outra Proposta de Resolução, A/34/L.63¹⁵⁴, submetida por oito países da América Latina¹⁵⁵, propôs expandir o CSNU para vinte e um membros, dos quais dezasseis seriam membros não permanentes. Após estas tentativas falhadas, o debate retomou somente em 1991, na 47ª sessão da AGNU.

Em Janeiro de 1992, o Conselho de Segurança reuniu a nível de Chefes de Estado e de Governo pela primeira vez na história da ONU. Representantes de vários Estados-Membros referiram que a estrutura e os métodos de trabalho dos seus principais órgãos deveriam ser revistos após o final da Guerra Fria. Nessa altura, a 31 de Janeiro de 1992, o Primeiro-Ministro japonês, Kiichi Miyazawa, declarou que, “considerando que o Conselho de Segurança é o centro do empenho da ONU na manutenção da paz e segurança internacionais, é importante considerar alternativas que ajustem as suas funções, composição e outros aspectos, bem como para o tornar mais reflexivo da realidade de uma nova era”.¹⁵⁶

No mesmo ano, no mês de Setembro, em Jakarta, a Índia e trinta e cinco Estados não-alinhados desenvolveram uma proposta de Resolução (viria a ser mais tarde a Resolução A/47/62¹⁵⁷), incluindo o seguinte ponto na ordem de trabalhos da 48ª sessão da Assembleia Geral: “*Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council*”. A Resolução A/47/62, adoptada a 11 de Dezembro de 1992, foi apoiada por trinta e sete países da América Latina, de África e da Ásia, entre eles o Brasil, o Egipto, a Índia, a Indonésia, o Japão e o México. A mesma solicitava ao Secretário-Geral que convidasse todos os Estados-Membros a submeterem, até dia 30 de Junho de 1993, comentários escritos sobre a possível revisão dos membros do CSNU, entre outros pontos.¹⁵⁸

¹⁵³ Cit in Fassbender, Bardo, “All Illusions Shattered? Looking Back on a Decade of Failed Attempts to Reform the UN Security Council”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law* volume 7 (2003): p. 187.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

¹⁵⁵ Bolívia, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, Panamá, Perú e Venezuela.

¹⁵⁶ Fassbender, Bardo, “All Illusions Shattered? Looking Back on a Decade of Failed Attempts to Reform the UN Security Council”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law* volume 7 (2003): pp. 187-188.

¹⁵⁷ Assembleia Geral, “*Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council*”, A/RES/47/62, 11/12/1992, Disponível em:

<http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r062.htm>.

¹⁵⁸ *Ibidem*.

Em resposta a esse pedido, o Secretário-Geral apresentou um relatório a 20 de Julho de 1993, o documento A/48/264¹⁵⁹ e quatro adendas, com propostas de setenta e cinco países de todas as regiões. Todas as propostas apontavam para a expansão do CSNU, mas o acordo sobre o número de membros a adicionar e quais os países era reduzido.

Na 48ª sessão da Assembleia Geral, a 3 de Dezembro de 1993, foi adoptada a Resolução A/48/26¹⁶⁰ que estabeleceu o “*Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council*” (comummente designado por *Working Group* ou OEWG). No preâmbulo da Resolução A/48/26¹⁶¹, as razões indicadas para a necessidade de revisão da composição do Conselho de Segurança foram principalmente duas: o aumento considerável do número de membros da ONU e as alterações nas relações internacionais.¹⁶² Neste sentido, este Grupo de Trabalho criou dois grupos de trabalho: um sobre as consultas sobre a expansão (aberto a todos os membros da ONU) e outro sobre os métodos de trabalho do CSNU.

Desde a criação do *Open-ended Working Group*, dois grupos de Estados divergiam nas suas posições. Os Estados industrializados tentavam restringir o debate aos métodos de trabalho e interacção entre os não-membros do CSNU, grupos regionais e países que contribuíam com tropas para as operações de paz. Por outro lado, os Estados em desenvolvimento visavam complementar a discussão com a inclusão de questões como o fortalecimento do papel da Assembleia Geral, Tribunal Internacional de Justiça e do próprio Conselho de Segurança.¹⁶³ Assim, a reforma dos métodos de trabalho reuniu fortes apoiantes tendo em conta que não é necessário que a Carta seja emendada para implementar tais reformas. Não obstante a esta realidade, os Estados que aspiravam a tornar-se membros permanentes nunca suspenderam ou anularam essa pretensão.

¹⁵⁹ Assembleia Geral, “48/264. Revitalization of the work of the General Assembly”, 29/07/1994, Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r264.htm>.

¹⁶⁰ Assembleia Geral, “Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council”, A/48/26, 29/12/1992, Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r062.htm>.

¹⁶¹ *Ibidem*.

¹⁶² Fassbender, Bardo, “All Illusions Shattered? Looking Back on a Decade of Failed Attempts to Reform the UN Security Council”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law* vol. 7 (2003): pp. 189-190.

¹⁶³ von Freiesleben, Jonas, “Reform of the Security Council: 1945-2008” in *Governing & Managing Change at the United Nations*, ed. Lydia Swart e Estelle Perry (Nova Iorque: Center for UN Reform Education, 2013), p. 4-5.

A partir de 1993, os Estados-Membros do Conselho de Segurança propuseram várias iniciativas para alterar os métodos de trabalho desse órgão, como a publicação do programa diário (S/26015), a publicação da agenda mensal (S/26176), a tentativa de redacção de Propostas de Resolução (S/1999/165), o estabelecimento de maior transparência nos procedimentos do Comité de Sanções (S/1995/264, S/1995/438, S/1996/54) e também nas operações de manutenção da paz (S/PRST/1994/22), a iniciação de encontros entre o Conselho e os países que contribuísssem com tropas para as operações de manutenção da paz (S/PRST/1944/22), e a iniciação dos “*Arria-style meetings*”, em que os membros do CSNU tivessem a oportunidade de convidar especialistas ou representantes da sociedade civil para discutir a declaração final. Apesar de todos os esforços, a formulação do documento “*Rules of Procedure*” não foi concluída.¹⁶⁴

O *Open-ended Working Group* iniciou os seus trabalhos a 1 de Março de 1994, cujos países participantes nas reuniões se faziam representar pelos embaixadores dos respectivos países (no primeiro ano de trabalho). Em Setembro do mesmo ano, este Grupo de Trabalho submeteu o seu primeiro relatório de trabalho à Assembleia Geral. Nos dias 13 e 14 de Outubro de 1994, a AGNU discutiu a questão da representação equitativa e expansão do CSNU, na qual participaram cinquenta e sete Estados-Membros (A/57/PV.27 – A/57/PV.32¹⁶⁵). Contudo, este não era um assunto debatido com persistência no sentido em que as propostas e intenções dos Estados-Membros eram profundamente diferentes.

A 9 de Setembro de 1996, através do documento A/50/47/Add1¹⁶⁶, o OEWG resumiu os procedimentos adoptados pelo mesmo. De 28 de Novembro de 1995 a 13 de Setembro de 1996, no mesmo período em que Diogo Freitas do Amaral era Presidente da AGNU e do OEWG, organizaram-se trinta e nove reuniões formais e dezassete consultas informais. Durante essas discussões, foram submetidas várias propostas principalmente orais, embora alguns Estados ou grupos de Estados o tivessem feito por escrito, como foi o caso da Organização da União Africana, do México, da Argentina e da Nova Zelândia, do Egipto (em representação dos Países Não-Alinhados), de Espanha, da Itália, da República Checa, do Mónaco, do Uruguai, da Austrália, da Alemanha, de Belize, da

¹⁶⁴ *Idem*, p. 4.

¹⁶⁵ 57ª Sessão da Assembleia Geral, “*Verbatim Records of the Plenary Meetings of the General Assembly*”, 2002, Disponível em: <http://www.un.org/ga/57/pv.html>.

¹⁶⁶ Assembleia Geral, “*Report of the Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and increase in the Membership of the Security Council and other matters related to the Security Council*”, A/50/47/Add.1, 13/09/1996, Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/234/70/IMG/N9623470.pdf?OpenElement>.

Malásia, da Noruega e da Ucrânia.¹⁶⁷ Este documento incluía também o apoio do grupo de trabalho à expansão do Conselho de Segurança. Quanto ao veto, seria limitado às acções do Capítulo VII da Carta.

Não desconsiderando as reuniões, consultas informais e propostas apresentadas, a reforma do Conselho de Segurança era vista especialmente como uma declaração de intenções e não sinónimo de propostas concretas, como ficou visível numa declaração do Vice-Presidente do Grupo de Trabalho em Setembro de 1995: “As discussões demonstraram que o *Open-ended Working Group* concorda em tornar o Conselho de Segurança mais eficaz através do aumento do número de membros, considerando as alterações no cenário internacional, incluindo o considerável aumento de membros da ONU, especialmente dos países em desenvolvimento. As discussões [...] demonstraram que havia entendimento na necessidade de revisão da composição do Conselho, os seus métodos de trabalho e outras questões relacionadas com o seu funcionamento”.¹⁶⁸

Este cenário, que durou cerca de três anos, alterou-se radicalmente em 1997 com a proposta do Presidente da AGNU e do OEWG, o malaio Razali Ismael.¹⁶⁹ A sua proposta (A/AC.247/1997/CRP.1 e A/51/47)¹⁷⁰ consistia num plano de reforma em três fases que proporcionaria o aumento dos membros do CSNU de quinze para vinte e quatro, incluindo a adesão de cinco novos membros permanentes e quatro não permanentes. Em relação aos membros permanentes, seriam incluídos: um Estado em desenvolvimento de África, um da Ásia, um da América Latina e Caraíbas, e dois dos Estados industrializados. Quanto aos novos membros não permanentes: um Estado africano, um asiático, um dos Estados da Europa de Leste, e um da América Latina e Caraíbas. Na mesma proposta, considerando o direito ao veto como “não democrático e anacrónico”, foi proposto o desencorajamento do uso do mesmo direito, limitando-o somente a acções segundo o capítulo VII da Carta. Adicionalmente, os novos membros permanentes não teriam direito ao uso do veto.

No que concerne às três fases, a primeira consistia na adopção de uma Resolução por maioria simples respeitante à expansão do CSNU em cinco membros permanentes e

¹⁶⁷ *Ibidem*, anexos IV a XVIII.

¹⁶⁸ Fassbender, Bardo, “All Illusions Shattered? Looking Back on a Decade of Failed Attempts to Reform the UN Security Council”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law* vol. 7 (2003): p. 194.

¹⁶⁹ O que mais tarde viria a ser conhecido como o “Plano Razali” foi o primeiro plano de reforma produzido pelo *Open-ended Working Group*.

¹⁷⁰ *Cit in* von Freiesleben, Jonas, “Reform of the Security Council: 1945-2008” in *Governing & Managing Change at the United Nations*, ed. Lydia Swart e Estelle Perry (Nova Iorque: Center for UN Reform Education, 2013), p. 5.

quatro não permanentes; na segunda fase, os novos membros permanentes seriam designados por uma votação de dois terços dos membros da AGNU; a terceira fase ocorreria uma semana após essa votação, envolvendo a adoção das emendas necessárias em conformidade com o artigo 108º da Carta da ONU. Por último, uma conferência tomaria lugar dez anos após a entrada em vigor dessas emendas para que a situação fosse revista.

Porém, a proposta em diferentes fases do Plano Razali foi rejeitada pelos membros da Assembleia Geral, no dia 23 de Novembro de 1998, determinando que, segundo o Capítulo XVIII da Carta, nenhuma Resolução poderia ser adoptada sobre a questão do aumento do número de membros do Conselho de Segurança sem a aprovação de pelo menos dois terços dos membros da AGNU. Cerca de um mês antes, no dia 28 de Outubro de 1998, pela Resolução A/53/L.16¹⁷¹, vários Estados¹⁷² salientaram a necessidade da adopção deste cariz por dois terços dos membros.¹⁷³

Os principais opositores deste Plano foram os “países médios”, pois consideravam que o mesmo reflectia as pretensões dos países em desenvolvimento sem se proceder previamente à redução do número dos membros permanentes actuais. Por outras palavras, entende-se que a Resolução A/RES/50/30 foi uma vitória para os NAM (*Non-Aligned Movement*/Movimento Não-Alinhado) e para a Itália¹⁷⁴. Embora o OEWG continuasse a desenvolver os seus trabalhos, esta Resolução foi uma séria adversidade às tentativas de reforma do CSNU.

O mesmo Grupo de Trabalho apresentou um relatório na 55ª sessão da Assembleia Geral em 2001 (Suplemento nº 47 do documento A/55/47¹⁷⁵), descrevendo os encontros

¹⁷¹ Assembleia Geral, “*Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters*”, A/53/L.16, 28/10/1998, Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N98/327/54/PDF/N9832754.pdf?OpenElement>.

¹⁷² Afeganistão, Argentina, Canadá, Colômbia, Egipto, Guiné-Equatorial, Fiji, Gâmbia, Indonésia, Itália, Líbano, Malta, México Nova Zelândia, Paquistão, Papua Nova Guiné, Qatar, República da Coreia, São Marino, Serra Leoa, Singapura, Ilhas Salomão, Espanha, Suazilândia, República Árabe Síria, Turquia e Zimbabué.

¹⁷³ Assembleia Geral, “*Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters*”, Resolução A/53/L.16, 20/11/1998, Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N98/365/61/PDF/N9836561.pdf?OpenElement>, ponto 2.

¹⁷⁴ Logo a 13 de Novembro de 1995, o Embaixador Paolo Fulci criticou perante a AGNU a proposta do “2+3” (dois lugares permanentes para os países desenvolvidos e três para um Estado africano, um asiático e um latino-americano), pois só beneficiaria dois ou cinco membros da ONU em detrimento dos restantes 175 (em Novembro de 1995). Igualmente, propôs a adesão de oito ou dez membros não permanentes.

¹⁷⁵ Assembleia Geral, “*Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council*”, A/55/47, 2001, Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a5547.pdf>.

do OEWG tanto a nível do processo de reforma dos métodos de trabalho como a nível da reforma do CSNU (composição e direito de veto).

Em 2003, Kofi Annan retomou o apelo do Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali (de 1995) para uma “reestruturação da composição do Conselho de Segurança” e revisão dos seus “procedimentos anacrônicos” que conduzem a que as “questões de poder se sobreponham a questões de justiça”.¹⁷⁶ O apelo mencionado resultou da pressão da Alemanha e do Japão para a sua inclusão no CSNU como membros permanentes, aos quais se juntaram o Brasil e a Índia, formando o *Group of Four*. Adicionalmente, a intervenção no Iraque influenciou a “necessidade urgente” de tornar o Conselho de Segurança “representativo da comunidade internacional como um todo, assim como da realidade política”.¹⁷⁷

Em 2003, o Secretário-Geral Kofi Annan impulsionou o processo de reforma com a seguinte afirmação (A/58/PV.7¹⁷⁸): *“I respectfully suggest to you, Excellencies, that in the eyes of your peoples the difficulty of reaching agreement does not excuse your failure to do so. If you want the Council’s decisions to command greater respect, particularly in the developing world, you need to address the issue of its composition with greater urgency”*.¹⁷⁹ Seguida desta afirmação, no mesmo ano, Kofi Annan apresentou o documento: *“High Level Panel on Threats, Challenges and Change”*, contribuindo para o aceleração do debate da reforma da ONU. Em Dezembro de 2004, o Painel divulgou o relatório *A More Secure World: Our Shared Responsibility* (A/59/565¹⁸⁰) que incluía 101 recomendações em torno de dois modelos (A e B) que os Estados-Membros deviam considerar para a reforma do CSNU.

O Modelo A propunha adicionar seis novos membros permanentes (dois deles para continente africano, dois para a Ásia-Pacífico, um para a Europa e um para o continente americano) sem direito de veto, e três novos membros não permanentes eleitos por um período de dois anos. O Modelo B, por sua vez, consistia na criação de uma nova categoria de oito membros, renováveis de quatro em quatro anos, e um novo membro não

¹⁷⁶ “An Agenda for Peace”, *United Nations Rule of Law*, 15/09/2015. Disponível em: http://www.unrol.org/files/A_47_277.pdf.

¹⁷⁷ Luck, Edward C., “Principal Organs”, in *The Oxford Handbook on the United Nations*, ed. Thomas Weiss & Sam Daws (E.U.A.: Oxford University Press, 2007), p. 662.

¹⁷⁸ Assembleia Geral, “Address by the President”, A/58/PV.7, 23/09/2013, Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/527/97/PDF/N0352797.pdf?OpenElement>.

¹⁷⁹ *Ibidem*.

¹⁸⁰ Assembleia Geral, “Note by the Secretary-General”, A/59/565, 02/12/2004, Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CPR%20A%2059%20565.pdf>.

renovável eleito por dois anos. Ambos os modelos aumentariam o CSNU para vinte e quatro membros.

Segundo Yehuda Z. Blum, respeitante ao Modelo A, os novos membros permanentes seriam a Alemanha (representando a Europa), a Índia e o Japão (dois membros da Ásia-Pacífico), o Brasil (assento para a América) e a Nigéria e o Egipto, alternadamente com a África do Sul (representantes do continente africano). Quanto ao Modelo B, os membros não permanentes seriam a Alemanha e Itália (representando a Europa), Índia e Japão (Ásia-Pacífico), Nigéria (África) e, em processo de rotação, o Egipto e a África do Sul. Quanto ao continente americano, o lugar pertenceria ao Brasil e o outro alternaria entre a Argentina, México e Canadá.¹⁸¹

O relatório de Kofi Annan alertou para que os assentos no Conselho de Segurança deveriam ser preenchidos por membros que estivessem entre os três maiores contribuintes financeiros ou os três que mais contribuíssem com tropas para as operações de paz das Nações Unidas. O mesmo propunha o processo de “*indicative voting*” em que uma acção determinada pelo CSNU requeria uma primeira votação sem veto e uma segunda votação formal dentro da prática usual, o que na opinião de Annan reforçaria a responsabilidade do uso do veto.¹⁸²

O mesmo Secretário-Geral afirmou que a reforma do CSNU seria vital para a melhoria da eficiência mesmo do órgão perante o sistema internacional, ficando espelhado na Cimeira Mundial em 2005 (entre os dias 14 e 16 de Setembro de 2005), no qual mais de 150 Chefes de Estado marcaram presença naquele que, até à data, tinha sido o maior encontro de líder mundiais. O objectivo da Cimeira foi juntar as propostas lançadas pelo Secretário-Geral no seu relatório *In Larger Freedom* (A/59/2005) em Março do mesmo ano¹⁸³. Contudo, o resultado foi decepcionante, pois os Estados-Membros não concordaram com o método de utilização nem com as propostas de reforma. O seu documento final, *World Summit Outcome Document* (A/RES/60/1¹⁸⁴), inclui somente três parágrafos (152-154) sobre a questão do Conselho de Segurança: o primeiro reafirmando que os Estados-Membros conferiram a responsabilidade primária

¹⁸¹ Blum, Yehuda Z., “Proposals for UN Security Council Reform,” *The American Journal of International Law* vol. 99, no. 3 (2005), p. 641.

¹⁸² Cox, Brian, “United Nations Security Council: Collected Proposals and Possible Consequences”, *South Carolina Journal of International Law and Business* vol. 6 (2009): p. 105.

¹⁸³ Assembleia Geral, “*In larger freedom: towards development, security and human rights for all*”, A/59/2005, Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/59/2005.

¹⁸⁴ Assembleia Geral, “*2005 World Summit Outcome*”, A/RES/60/1, 24/10/2005, Disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf>.

da manutenção da paz e segurança internacionais ao CSNU; o segundo apoiando a reforma desse órgão; e o terceiro recomendando que o Conselho adaptasse e evoluísse de forma constante os seus métodos de trabalho no sentido de aumentar o envolvimento dos seus Estados não membros, fazendo com que a sua responsabilidade e transparência aumentassem. Verifica-se a continuidade de declarações de intenções e a ausência de propostas concretas, ao contrário do que Kofi Annan desejava. A conclusão a retirar é que este foi mais um momento de entusiasmo para a reforma do CSNU, embora não tivesse passado de uma repetição da 50ª Sessão da AGNU em 1995 e da Declaração do Milénio em 2000 (no *UN Millennium Summit Meeting*).

Alguns analistas deste tema afirmaram que o momento para retomar o debate da reforma do CSNU fora mal escolhido por Annan. Isto porque consideram que iniciativas desta natureza foram tradicionalmente proporcionadas e discutidas pelos Estados-Membros e, por isso, não deveria ser uma iniciativa de qualquer Secretário-Geral.¹⁸⁵

O desacordo na Cimeira Mundial fez com que o processo de reforma da expansão do CSNU fosse visto como um processo cansado e não exequível a curto ou médio prazo. Por esta razão, o tema da reforma dos métodos de trabalho deste órgão foi o próximo passo, com a proposta de resolução dos *Small Five* (S5) – Suíça, Singapura, Jordânia, Costa Rica e Liechtenstein – a ser a mais coerente e apoiada. No dia 17 de Março de 2006, os S5 submeteram a proposta de resolução A/60/L.49 com vista a tornar os procedimentos de trabalho do CSNU mais transparentes e responsáveis. Nesta proposta, convidavam os membros do Conselho de Segurança a considerarem as medidas contidas no anexo.¹⁸⁶ Uma das medidas mais relevantes foi acerca do uso de direito de veto, pois propuseram que todos os vetos exercidos pelos P5 fossem justificados, e que essa justificação fosse enviada a todos os membros da ONU.¹⁸⁷

Considera-se que a proposta A/60/L.49 insere-se num nível diferente das anteriores, uma vez que nenhuma outra tinha incluído a questão do veto, limitando-se a reforçar a ideia da relação entre o CSNU e a AGNU tinha de ser mais forte e frequente.

Não obstante à inovação evidente, a proposta foi mal recebida pelos membros permanentes, principalmente no que respeito à questão do uso do veto. Num debate

¹⁸⁵ von Freiesleben, Jonas, “Reform of the Security Council: 1945-2008” in *Governing & Managing Change at the United Nations*, ed. Lydia Swart e Estelle Perry (Nova Iorque: Center for UN Reform Education, 2013), p. 7.

¹⁸⁶ Assembleia Geral, “*Improving the working methods of the Security Council*”, Proposta de resolução A/60/L.49, 17/03/2006, Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/275/39/PDF/N0627539.pdf?OpenElement>, ponto 13 do anexo.

¹⁸⁷ *Ibidem*.

posterior na Assembleia Geral, os cinco membros permanentes argumentaram que qualquer iniciativa para reformar os métodos de trabalho do CSNU deveria ser tomada pelos próprios.¹⁸⁸ Na sequência desse debate, o Embaixador britânico Emyr Jones Parry afirmou sobre a proposta dos S5: “Eu não gosto [da proposta]. Presume-se que a Assembleia Geral deve dizer ao Conselho de Segurança o que fazer.”¹⁸⁹ Também alguns candidatos a membro permanente reagiram negativamente a essa proposta. O Brasil e a Índia, por exemplo, referiram que o ponto essencial (do seu ponto de vista, a expansão do CSNU) estava a ser colocado de parte, devido à discussão dos métodos de trabalho do Conselho de Segurança.¹⁹⁰

Deste modo, a proposta de resolução A/60/L.49 não foi submetida a aprovação na Assembleia Geral em virtude de todas as reacções e pressões negativas que sofreu, nomeadamente devido à proposta de justificação do uso do veto por parte dos P5.

Contudo, originou um movimento sobre os procedimentos de trabalho dentro do próprio Conselho de Segurança. No mesmo ano que o S5 lançou a sua proposta, o CSNU recuperou o inactivo “*Informal Working Group on Documentation and Other Procedural Questions*”, sendo o Japão eleito para a presidência desse grupo por doze meses. O resultado foi uma nota presencial (S/2006/507¹⁹¹) que continha uma lista de medidas a adoptar para tornar o CSNU mais transparente, eficaz e melhorar a interacção entre os membros não permanentes.¹⁹²

Em Setembro de 2006, o Presidente Pervez Musharraf do Paquistão e o Primeiro-Ministro italiano Romano Prodi realizaram um jantar para cerca de 60 Estados, incluindo a Alemanha, o Brasil e o Japão, com visões e propostas distintas sobre a reforma do CSNU. Mesmo sendo um encontro informal, os promotores do jantar desejavam retomar a discussão da reforma através da Presidente da AGNU e do OEWG, Sheikha Haya Rashed Al Khalifa, do Bahrain. Em Dezembro de 2006, Estados-Membros adoptaram uma nova resolução na Assembleia Geral para reaver o debate.¹⁹³

¹⁸⁸ von Freiesleben, Jonas, “Reform of the Security Council: 1945-2008” in *Governing & Managing Change at the United Nations*, ed. Lydia Swart e Estelle Perry (Nova Iorque: Center for UN Reform Education, 2013), p. 10.

¹⁸⁹ Farley, Maggie, “5 Small Nations Propose Reforms for U.N.”, *Los Angeles Times*, 10/11/2005, <http://articles.latimes.com/2005/nov/10/world/fg-unreform10>.

¹⁹⁰ Esta divergência de posições será reflectida essencialmente no sub-capítulo III.3.

¹⁹¹ Conselho de Segurança, “*Note by the President of the Security Council*”, S/2006/507, 19/07/2006, Disponível em: <http://www.un.org/en/sc/repertoire/Notes/s-2006-507.pdf>.

¹⁹² von Freiesleben, Jonas, “Reform of the Security Council: 1945-2008” in *Governing & Managing Change at the United Nations*, ed. Lydia Swart e Estelle Perry (Nova Iorque: Center for UN Reform Education, 2013), pp. 7-8.

¹⁹³ *Idem*, p. 9.

O primeiro passo foi, como solicitado pelos Estados-Membros reunidos no jantar de 2006, dado pela Presidente por intermédio de uma carta que circulou entre os membros da AGNU comunicando a retoma das discussões sobre a reforma do CSNU por parte do OEWG. Na sua carta, Sheika Haya sistematizou cinco áreas de reformas: 1) composição de um CSNU alargado; 2) categorias de composição; 3) questões relacionadas com a representação regional; 4) questões relacionadas com a extensão do poder do veto aos novos membros; 5) metodologia de trabalho do Conselho de Segurança e a sua relação com a Assembleia Geral. No sentido de apoiar e desenvolver estas cinco áreas, a 8 de Fevereiro de 2007, indicou cinco embaixadores: Herald Muñoz do Chile, Mirjana Mladineo da Croácia, Andreas D. Mavroyiannis do Chipre, Frank Majoer dos Países Baixos e Ali Hachani da Tunísia (A/61/47 SUP¹⁹⁴).

No mesmo dia, a República do Panamá apresentou uma proposta sobre a expansão do CSNU. Inicialmente, consistia em adicionar seis membros não permanentes durante o período de cinco anos com o direito de reeleição. Os reeleitos por quatro ocasiões consecutivas tornar-se-iam automaticamente membros permanentes, mas sem o direito ao uso do veto. Mais uma vez, esta proposta não foi submetida a votação e nenhuma acção derivou da mesma.¹⁹⁵

O resultado da discussão sobre a reforma do CSNU promovida pela Presidente da AGNU Sheika Haya foi o relatório A/61/47, de 19 de Abril de 2007¹⁹⁶, em que referiram quatro variações de um acordo intermediário para avançar com o processo: a expansão de assentos poderia ser destinada ao acordo intermediário, incluindo a possibilidade de renovação; a expansão de assentos por mais dois anos de duração, com possibilidade de reeleição (as condições da duração e da reeleição seriam discutidas durante as negociações); a expansão de assentos com duração de mais de dois anos e sem possibilidade de reeleição; e dois assentos não permanentes com possibilidade de reeleição imediata.

O objectivo desta proposta “intermediária” era avançar com o processo de reforma dado que nenhuma outra proposta avistava “luz ao fundo do túnel”. Mesmo assim, as

¹⁹⁴ *Cit in idem*, p. 11.

¹⁹⁵ Center for UN Reform, “*Informal Consultations on Security Council Reform at the General Assembly continued from 20-23 February 2007*,” 28/02/2007, Disponível em: <http://centerforunreform.org/node/246#footnote1>.

¹⁹⁶ Assembleia Geral, “*Report of the Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council*”, 2007, A/61/47, Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/509/21/PDF/N0750921.pdf?OpenElement>, p. 12.

reações dos Estados-Membros foram muito diversas. Ao passo que alguns Estados consideraram a proposta (como a Alemanha), o Brasil e o Japão criticaram-na, afirmando que caso o CSNU introduzisse assentos de dois anos, essa pretensão não poderia ser vista como produtiva, mas como uma falha à inclusão de novos assentos permanentes.

Neste quadro, Sheika Haya cedeu às exigências do G4 e indicou os embaixadores Heraldo Muñoz e Christian Wenaweser para que conduzissem as consultas com os Estados-Membros sobre quais os passos a dar, tendo como base o relatório dos cinco embaixadores.¹⁹⁷

No Verão de 2007, os dois novos mediadores lançaram um relatório (A/61/47, SUP-Annex IV¹⁹⁸), oferecendo alguns exemplos do tipo de acordo de transição que os Estados-Membros poderiam considerar. O relatório incluía a questão do uso do veto, podendo ser discutida dentro do quadro de reforma dos métodos de trabalho do CSNU, como por exemplo quanto à limitação do seu uso.¹⁹⁹

Posteriormente, o G4 solicitou à Presidente para que o próximo passo fosse o lançamento do processo de negociação directo (ficando concluída antes da 62ª Assembleia Geral). A República Federal Alemã, neste contexto, pressionou a mesma Presidente para que estabelecesse um grupo de Estados para estabelecer uma proposta de resolução com propostas concretas, funcionando como um ponto de partida. Por sua vez, a Índia e o Japão permaneciam preocupados com a falha de apresentação de propostas concretas e não clarificação sobre a expansão do CSNU a membros permanentes e não permanentes. O Brasil mencionou igualmente o tema sobre a expansão a membros permanentes e não permanentes e também a atenção que se deveria dar aos países em desenvolvimento. A União Africana reclamou, uma vez mais, legitimidade para deter dois assentos permanentes, com direito de veto. Já o *United for Consensus*, por intermédio do Paquistão, referiu que se oporia a qualquer proposta que visasse a criação de assentos permanentes. Dois P5 (China e E.U.A.) reagiram ao relatório. A China apoiou a posição da AU, complementando que todas as opções deveriam permanecer em aberto. Os

¹⁹⁷ von Freiesleben, Jonas, “Reform of the Security Council: 1945-2008” in *Governing & Managing Change at the United Nations*, ed. Lydia Swart e Estelle Perry (Nova Iorque: Center for UN Reform Education, 2013), p. 11.

¹⁹⁸ Assembleia Geral, “*Report of the Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council*”, 2007, A/61/47, Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/509/21/PDF/N0750921.pdf?OpenElement>, p. 24.

¹⁹⁹ A discussão sobre esta limitação poderia ser debatida separadamente, uma vez que não é necessária uma emenda à Carta da ONU.

E.U.A., por seu turno, apoiavam a expansão de membros permanentes, desde que os futuros membros demonstrassem uma política externa “responsável”.²⁰⁰

Em Julho de 2007, a Presidente do OEWG desenvolveu uma resolução, fazendo somente recomendações sobre como a próxima sessão da Assembleia Geral deveria decorrer. Os Estados-Membros estavam desapontados com o trabalho da Presidente, pelo que ficou, uma vez mais, reflectido que os debates e as negociações directas entre os Estados-Membros resultariam melhor do que em Assembleias Gerais e/ou por intermédio da Presidência da AGNU e do OEWG.

Segundo esta convicção, vinte e cinco Estados-Membros²⁰¹ submeteram à Assembleia Geral a Resolução A/61/L.69/Rev.1²⁰², a 14 de Setembro de 2007, solicitando a Srgjan Asan Kerim, Presidente da AGNU, que iniciasse reuniões intergovernamentais considerando os seguintes pontos: expansão dos assentos no Conselho de Segurança a membros permanentes e não permanentes; maior representação dos países em desenvolvimento; representação dos países desenvolvidos e aqueles com economias de transição que reflectem o sistema internacional contemporâneo; o aperfeiçoamento dos métodos de trabalho do CS, incluindo o maior acesso a Estados e a ilhas pequenas; e a disponibilidade para uma revisão da Carta (A/61/L.69/Rev.1). Mais tarde, este conjunto de países viria a ser designado por L69.

Assim, o Presidente da 62ª Sessão delineou sete princípios que deveriam conduzir o processo de reforma: 1) a reforma do CSNU, sendo uma parte integral para o fortalecimento da ONU; 2) a orientação do Presidente da AGNU era essencial, de forma a assegurar a boa-fé e respeito mútuo; 3) desenvolvimento de um processo objectivo e transparente para se passar a negociações intergovernamentais; 4) o *Open-ended Working Group* deveria consultar os Estados-Membros sobre a condução das negociações intergovernamentais; 5) os próximos passos deveriam conter elementos que permitissem que a adesão de novos membros chegasse a um acordo geral em todos os aspectos da reforma do CSNU, especialmente sobre a sua composição futura e os métodos de trabalho; 6) a reforma do Conselho de Segurança deveria ser aceite e apoiada por todos,

²⁰⁰ von Freiesleben, Jonas, “Reform of the Security Council: 1945-2008” in *Governing & Managing Change at the United Nations*, ed. Lydia Swart e Estelle Perry (Nova Iorque: Center for UN Reform Education, 2013), pp. 13-14.

²⁰¹ Barbados, Benim, Butão, Brasil, Burundi, Cabo Verde, Fiji, Grenada, Guiana, Haiti, Índia, Jamaica, Libéria, Maurícia, Nauru, Nigéria, Palau, Papua Nova Guiné, Ruanda, São Vicente e Granadinas, Seychelles, Ilhas Salomão, África do Sul, Tuvalu e Vanuatu.

²⁰² Assembleia Geral, “*Security Council reform process*”, A/61/L.69/Rev.1, 14/09/2007, Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N07/506/04/PDF/N0750604.pdf?OpenElement>.

principalmente por parte dos não representados actualmente; 7) os Estados-Membros deveriam abster-se de posições que colocassem em causa o *momentum* e o consenso para que o processo continuasse com o objectivo de alcançar soluções cabais.²⁰³

Após este pedido, cerca de noventa Estados-Membros entregaram declarações sobre a sua visão da eventual composição reformada do CSNU e o processo a adoptar. A discussão destes temas dividiu-se em duas questões centrais: a reforma sobre a composição do Conselho de Segurança e a reforma dos métodos de trabalho. A quase totalidade dos Estados-Membros partilhavam a ideia que o processo de reforma dos métodos de trabalho poderia ser discutido e negociado independentemente do processo de reforma da expansão do mesmo órgão, pois o último impedia o avanço do primeiro.

Com a 62ª Sessão a aproximar-se, o ex-Presidente Kerim tinha duas opções: criar um documento e uma posição própria sobre a adesão de novos membros ao CSNU, ou poderia deixar que os Estados-Membros decidissem onde e quando prosseguiriam as negociações (o que acabou por acontecer). No dia 14 de Dezembro de 2007, o Presidente convocou uma reunião do OEWG à porta fechada para impulsionar o processo de reforma. Nas suas observações, Kerim anunciou a formação de uma nova “*Task-Force on Security Council Reform*” (TFSCR), composta pelos embaixadores Heraldo Muñoz (Chile), João Manuel Guerra Salgueiro (Portugal), Ismat Jahan (Bangladesh) e pelo próprio Presidente. A primeira reunião da TFSCR foi aberta a todos os Estados-Membros, e identificou de imediato seis categorias a considerar: dimensão do CSNU; categoria dos seus membros; a questão do veto; o processo eleitoral dos novos membros; a revisão; e os métodos de trabalho.²⁰⁴ A Alemanha queria que todo este processo culminasse na produção de um texto (pretensão igualmente partilhada pelo Brasil e Japão). A Índia referiu também que qualquer solução teria de incluir a inclusão de novos membros permanentes, assim como enunciou que um novo texto poderia ser baseado na posição do *Ezulwini Consensus*. A Itália e o Paquistão afirmaram que o processo de reforma teria que ser baseado no consenso e não no voto individual, e que o OEWG seria o único meio legítimo de negociação da reforma do CSNU.²⁰⁵

O primeiro relatório do TFSCR não incluiu recomendações sobre a condução das negociações intergovernamentais. Por esta razão, desta vez, Kerim tomou a iniciativa e

²⁰³ von Freiesleben, Jonas, “Reform of the Security Council: 1945-2008” in *Governing & Managing Change at the United Nations*, ed. Lydia Swart e Estelle Perry (Nova Iorque: Center for UN Reform Education, 2013), p. 15.

²⁰⁴ *Idem*, p. 17.

²⁰⁵ *Ibidem*.

elaborou um relatório com propostas para iniciar as negociações na 63ª sessão da AG, iniciando pela tentativa de alcance de uma solução baseada num “acordo mais abrangente possível” (A/AC/247/2008/L.1²⁰⁶). Esta posição foi apreciada pelo UfC, mas criticada pelo G4 devido sobretudo ao processo lento que se avistava. Este relatório foi alvo de uma intensa discussão entre os Estados-Membros, especialmente quando o ex-Embaixador da África do Sul, Dumisani Kumalo afirmou: “Se alguém não concordar, votaremos e veremos quem não concorda”²⁰⁷.

No mesmo dia, a 15 de Setembro de 2008, pela decisão 62/557²⁰⁸, entrou em vigor o novo fórum do OEWG: Negociações Intergovernamentais. Negociado em 2007, as negociações oficiais iniciaram somente no início de 2009, sendo que o seu primeiro texto demorou cerca de um ano a ser produzido. Esse texto baseou-se nas propostas submetidas pelos Estados-Membros. O G4 e o L69 procuraram resultados imediatos sobre a expansão dos membros permanentes fazendo circular propostas de resolução, enquanto o *Uniting for Consensus* apresentou sérias reservas sobre a revisão da Carta e opôs-se à formulação de um documento conciso. A decisão 62/557 estabeleceu cinco questões fundamentais: 1) categorias dos membros (por exemplo, a expansão do CSNU com ou sem assentos permanentes, uma terceira categoria de membros²⁰⁹ ou lugares renováveis; 2) a questão do veto (a sua extensão ou não a novos membros, a sua limitação ou a sua extinção; 3) representação regional (assegurar que a representatividade regional será equitativa); 4) a dimensão de um CSNU alargado e os seus métodos de trabalho (entre outros, qual o número de votos necessário nas votações posteriores à sua extensão, ou quais as formas de melhorar a responsabilidade, transparência, acessibilidade e qualidade dos relatórios anuais); e 5) a relação entre o Conselho de Segurança e a Assembleia Geral (qual o papel da AGNU nas questões de paz e segurança internacionais). Diversos diplomatas da ONU revelaram-se cépticos em relação à brevidade e celeridade do processo de reforma do

²⁰⁶ Assembleia Geral, “Draft report submitted by the Chairperson”, A/AC.247/2008/L.1, 26/08/2008, Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N08/492/01/PDF/N0849201.pdf?OpenElement>.

²⁰⁷ Swart, Lydia, “Reform of the Security Council: 1945-2008” in *Governing & Managing Change at the United Nations*, ed. Lydia Swart e Estelle Perry (Nova Iorque: Center for UN Reform Education, 2013), p. 28.

²⁰⁸ Center for UN Reform, “Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters”, Decisão 62/557, Disponível em: <http://www.centerforunreform.org/sites/default/files/62%3A557.pdf>.

²⁰⁹ Esta categoria é apresentada na página 32.

CSNU, pois seria extremamente difícil chegar a uma decisão que envolvesse as cinco questões em simultâneo.²¹⁰

Aos Estados-Membros que procuravam progressão neste debate, as Negociações Intergovernamentais revelaram-se um desenvolvimento promissor, contando com o apoio do G4. A própria Alemanha, no final de 2007, formou um conjunto de membros para idealizar um “processo global”, cujo propósito era a criação de uma proposta de resolução de forma a originar a base das Negociações Intergovernamentais²¹¹.

O resultado deste “processo global” foi apresentado no início de 2008 pelo Chipre ao OEWG. Desenvolvida pelo Chipre, Alemanha, Países Baixos, Roménia e Reino Unido, a proposta de resolução procurava adicionar sete membros eleitos ao Conselho de Segurança: dois para África, dois para a Ásia, um para a América Latina e Caraíbas, um para a Europa Ocidental e um para a Europa de Leste. Estes novos membros seriam eleitos por dois terços em Assembleia Geral, de acordo com o artigo 18º da Carta da ONU.²¹² Esta proposta foi imediatamente rejeitada pela Índia, pois considerava que uma solução provisória não seria benéfica para o processo de reforma, mas sim um problema.²¹³

Como as negociações se revelaram, mais uma vez, lentas e conturbadas devido às posições dos diversos Estados-Membros e dos grupos de Estados organizados. Numa reunião a 5 de Dezembro de 2008, a Argentina e a Espanha (enquanto membros do UfC) apresentaram uma proposta que envolvia as seguintes condições de negociação: a) as reuniões informais da AGNU não seriam gravadas, não seria tomada nenhuma decisão e não o voto não seria aplicado; b) o princípio que “nada seria acordado até que tudo fosse acordado”; c) não haveria datas limite “artificiais”; d) o compromisso da boa-fé e do respeito, que deveriam abster-se das iniciativas unilaterais e do apoio ao voto de qualquer decisão.²¹⁴

²¹⁰ Swart, Lydia, “Reform of the Security Council: 1945-2008” in *Governing & Managing Change at the United Nations*, ed. Lydia Swart e Estelle Perry (Nova Iorque: Center for UN Reform Education, 2013), p. 24.

²¹¹ Embora aberto a todos os membros da ONU, este processo reuniu somente 40.

²¹² Center for UN Reform, Discurso do ex-Representante Permanente do Chipre nas Nações Unidas a 20/03/2008. Disponível em: <http://www.centerforunreform.org/sites/default/files/10%20April%202008%20OEWG%20Cyprus%20text.PDF>.

²¹³ Swart, Lydia, “Reform of the Security Council: 1945-2008” in *Governing & Managing Change at the United Nations*, ed. Lydia Swart e Estelle Perry (Nova Iorque: Center for UN Reform Education, 2013), p. 27.

²¹⁴ Center for UN Reform, “Open-ended Working Group Meets to Discuss Framework for Upcoming Negotiations,” 08/12/2008, Disponível em: <http://www.centerforunreform.org/node/378>.

Após o início dos trabalhos das Negociações Intergovernamentais, este tornou-se o “espaço” formal onde os Estados-Membros discutiam as suas propostas, debatidas nas *rondas* do mesmo instrumento. Na quarta ronda, o Presidente das Negociações Intergovernamentais, Zahir Tanin, solicitou aos Estados-Membros que submetessem propostas à luz da decisão 62/557. Assim, a 10 de Maio de 2010, o “texto negocial” foi enviado aos Estados-Membros com trinta propostas recebidas dos mesmos (e de grupos de Estados): União Africana, Grupo Árabe, Bolívia, Canadá e México, Comunidade das Caraíbas, China, Cuba, Dinamarca, Grupo da Europa de Leste, G4, Itália e Colômbia, Mónaco, Movimento Não-Alinhado, República Popular Democrática da Coreia, Liechtenstein, L69, Noruega, Paquistão, Organização dos Estados Islâmicos, Perú, Filipinas, P5, Rússia, Eslovénia, República da Coreia, S5, Uruguai, Reino Unido e França, Estados Unidos da América e Venezuela. Este texto foi discutido e revisto em várias rondas das negociações intergovernamentais, nunca chegando a um acordo ou conclusão alargada.²¹⁵

Somente a 28 de Novembro de 2011, na oitava ronda, é que os Estados-Membros acordaram que as Negociações intergovernamentais continuaria a ser o fórum da reforma do Conselho de Segurança.

Na nona ronda, somente a 16 e 17 de Abril de 2013, a proposta de Tanin para a elaboração de um documento de trabalho conciso não foi apoiada pelos Estados-Membros. O C10²¹⁶, UfC, China, Rússia e os E.U.A. criticaram a eventual elaboração desse documento.²¹⁷

No ano posterior, algumas delegações acreditavam que o ano de 2015, correspondente ao 70º aniversário da ONU, seria perfeito para reavivar o debate sobre a reforma do CSNU.²¹⁸ O Presidente da AGNU, Samuel Kutesa, do Uganda, comparou o número de Estados-Membros que levou à criação da ONU ao actual. Segundo ele, “Claramente, há uma necessidade iminente de alterar as coisas”²¹⁹. A 23 de Outubro de 2014, o Conselho de Segurança promoveu um debate sobre os seus métodos de trabalho,

²¹⁵ Swart, Lydia, “Reform of the Security Council: 1945-2008” in *Governing & Managing Change at the United Nations*, ed. Lydia Swart e Estelle Perry (Nova Iorque: Center for UN Reform Education, 2013), p. 37.

²¹⁶ O C10 é um grupo que consiste nos seguintes países: Argélia, República Democrática do Congo, Guiné Equatorial, Quênia, Líbia, Namíbia, Senegal, Serra Leoa, Uganda e Zâmbia.

²¹⁷ Center for UN Reform, “69th Session of the UN General Assembly: the General Debate and UN Reform”, 24-30/09/2014, Disponível em: <http://www.centerforunreform.org/?q=node/624>.

²¹⁸ Contudo, a 70ª sessão da Assembleia Geral, que decorreu entre os dias 28 de Setembro e 3 de Outubro de 2015, não reavivou o debate sobre a reforma do CSNU.

²¹⁹ *Idem*. Posição partilhada principalmente pelos países em desenvolvimento.

no qual mais de 40 Estados-Membros emitiram declarações sobre o tema. Estados-Membros de todas as regiões globais, como a Austrália e a Lituânia, apoiaram a iniciativa francesa, que apelava à abstenção do uso do veto quanto se tratasse de questões de “atrocidades em massa”. O Uruguai e o Perú foram mais ambiciosos e defenderam que essa limitação deveria ser um primeiro passo para a extinção do direito ao veto. A Alemanha, o Japão e o Reino Unido partilhavam da opinião que o CSNU deveria ser reformado de forma a reflectir o actual sistema internacional, sendo que o último referiu que um Conselho de Segurança com novos membros requereria métodos de trabalho mais eficientes.²²⁰

Recentemente, nos dias 11 e 12 de fevereiro de 2015, vários Estados-Membros apresentaram propostas às negociações da reforma do Conselho de Segurança, focando-se essencialmente na elaboração de textos negociais. O novo Presidente das Negociações Intergovernamentais, embaixador E. Courtenay Rattray, convocou uma reunião para discussão do procedimento de trabalho da sessão consequente das Negociações pelos Estados-Membros.²²¹

Dois dos membros permanentes (China e Rússia) afirmaram que o período para revisão dos textos negociais não seria o indicado. O Reino Unido e França indicaram que as negociações de um texto deveriam iniciar, no qual o último convidou o Presidente das Negociações a apresentar o texto. A posição dos Estados Unidos da América foi vaga, referindo somente que os Estados-Membros deveriam apresentar novas propostas e que o Presidente deveria distribuir as mesmas por todos os Estados-Membros.²²²

O histórico do processo de reforma do CSNU, a nível das instituições da ONU, pode ser dividido nas seguintes etapas: 1. Expansão do Conselho de Segurança para quinze membros (cinco permanentes e dez não permanentes), através da Resolução 1991^a, a 17 de Dezembro de 1963; 2. O tema sobre a reforma do CSNU foi colocado na ordem de trabalhos da AGNU em 1979, denominado “*Equitable representation on and increase in the membership of the Security Council*”; 3. No mês de Janeiro de 1992, pela primeira vez, o CSNU reuniu a nível de Chefes de Estados e de Governo; 4. A 3 de Dezembro de 1993, durante a 48^a sessão da AGNU, a Resolução A/48/26 estabeleceu o “*Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the*

²²⁰ Center for UN Reform, “*Open Debate on Security council Working Methods*”, 05/11/2014, Disponível em: <http://www.centerforunreform.org/?q=node/625>.

²²¹ Center for UN Reform, “*Security Council Reform: How to arrive at a more operational text?*”, 17/02/2015, Disponível em: <http://www.centerforunreform.org/?q=node/628>.

²²² *Ibidem*.

Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council”, ou somente *Open-ended Working Group*; 5. O ex-Presidente da Assembleia Geral, Razali Ismael, apresentou, em 1997, uma proposta (conhecido pelo Plano Razali) que consistia em três fases. Porém, essa proposta foi rejeitada a 23 de Novembro de 1998 pelos membros da AGNU; 6. O ex-Secretário-Geral Kofi Annan, em 2003, fruto da pressão de Estados-Membros como a Alemanha e o Japão e da intervenção no Iraque, apelou à alteração da composição do CSNU e dos seus métodos de trabalhos; 7. O mesmo ex-Secretário-Geral apresentou dois documentos fundamentais para o processo de reforma, “*A More Secure World: Our Shared Responsibility*”, em 2004, que incluía dois modelos para essa mesma reforma; 8. Em 2006, resultado do desacordo na Cimeira Mundial (2005), os S5 apresentaram uma proposta aos métodos de trabalho do CSNU (proposta de resolução A/60/L.49); 9. Em 2007, os membros que compõem actualmente o bloco L69 solicitaram à ex-Presidente da AGNU, Srgjan Asan Kerim, que iniciasse reuniões intergovernamentais sobre o processo de reforma do Conselho de Segurança, o que culminou na apresentação de propostas de cerca de noventa Estados-Membros; 10. No final de 2007, a formação, por iniciativa da ex-Presidente da AGNU, Asan Kerim, da “*Task-Force on Security Council Reform*”; 11. Em 2008, entrada em vigor das “Negociações Intergovernamentais”, pela decisão 62/557; 12. Em Fevereiro de 2012, vários Estados-Membros apresentaram propostas às negociações da reforma do CSNU, pelo que E. Courtenay Rattray convocou uma reunião de trabalho. No entanto, a posição dos P5 foi distinta: China e Rússia discordaram que seria o período certo para este avanço; o Reino Unido e França apoiaram a iniciativa; e a posição dos E.U.A. revelou-se vaga.

Recuando ao ano de 2013, há uma acção por parte de um Estado-Membro que ilustra o quão relevante é reformar o CSNU. No dia 18 de Outubro, a Arábia Saudita recusou a eleição que a tornaria membro não permanente do Conselho de Segurança por dois anos. A razão para esta recusa disse respeito, segundo a sua posição, à falha desse órgão em cumprir as suas responsabilidades na manutenção da paz mundial, em especial com a questão síria. De acordo com o Ministério dos Negócios Estrangeiros da Arábia Saudita, essa nação “não teve outra opção senão recusar ser membro do Conselho de Segurança até à sua reforma e se dotar de meios para cumprir os seus deveres.”²²³ A par da questão da Síria, a declaração do Ministério dos Negócios Estrangeiros saudita apontou o problema por resolver da Palestina e o fracasso das Nações Unidas na redução

²²³ “Tomorrow’s World. Prospects for UN Security Council reform”, *IHS Jane’s Intelligence Review* vol. 25, issue 12 (2013): p. 24.

de armas de destruição maciça no Médio Oriente. Esta posição teve um impacto significativo no Conselho de Segurança, revelando-se como um protesto e reforçando a posição deste país no apoio à reforma do mesmo.

Desta forma, o processo de reforma do Conselho de Segurança é essencial quer para a compreensão das questões em causa (desde os temas à alteração da composição do CSNU), quer para concluir que os Estados-Membros têm um papel mais directo e eficaz quando decidem impulsionar este processo. Neste sentido, importa salientar que os Estados individuais e os mencionados anteriormente grupos organizados dos mesmos (blocos) desempenham, neste processo, uma função muito importante na medida em que assumem uma posição comum e sob a forma de proposta de resolução, o que revela um nível de organização e compromisso para com o processo em questão.

III. 3. Actores e a sua organização

Os grupos de Estados organizados envolvidos no processo de reforma do Conselho de Segurança têm dado um contributo determinante para a progressão do mesmo. A par de terem negociado constantemente com os demais Estados-Membros (incluindo os P5), têm vindo a apresentar propostas sob a forma de propostas de resolução que atribui uma relevância particular a este processo, uma vez que na maioria das situações os Estados fazem somente declarações de intenções.

Considera-se que os grupos mais activos e influentes são: o G4 (*Group of Four*), a União Africana (*African Union*) e o *Uniting for Consensus* (UfC).

O ***Group of Four*** foi formalmente estabelecido através da proposta de resolução A/59/L.64²²⁴ (6 de Julho de 2005) pelos seguintes países: Afeganistão, Bélgica, Butão, Brasil, República Checa, Dinamarca, Fiji, França, Geórgia, Alemanha, Grécia, Haiti, Honduras, Islândia, Índia, Japão, Kiribati, Letónia, Maldivas, Nauru, Palau, Polónia, Portugal, Ilhas Salomão, Tuvalu e Ucrânia. Esta proposta pretendia expandir o CSNU para vinte e cinco membros (mais seis membros permanentes e quatro não permanentes). Os seis membros permanentes seriam: dois do continente africano, dois asiáticos, um da América Latina e Caraíbas e um da Europa Ocidental e outros Estados. Por sua vez, os quatro não permanentes seriam: um para Estados africanos, um para os asiáticos, um para

²²⁴ Assembleia Geral, “*Security Council reform*”, A/59/L.64, 06/07/2005, Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/410/80/PDF/N0541080.pdf?OpenElement>.

a Europa de Leste e um para a América Latina e Caraíbas. Em relação às condições, os novos membros permanentes deveriam ser dotados das mesmas responsabilidades e obrigações dos P5, incluindo o direito ao uso do veto (embora considerem uma proposta de reforma sem a inclusão desse direito). Contudo, este direito só teria efeito após elaborada uma revisão do plano implementado após 15 anos. A 5 de Janeiro de 2006, somente a Alemanha, o Brasil e a Índia submeteram a mesma proposta à AGNU (documento A/60/L.46²²⁵).

Brian Cox defende que a proposta do G4 é uma fusão do Modelo A e o plano de Razali, pois foca-se no desenvolvimento dos métodos de trabalho do Modelo A e na representatividade dos países em desenvolvimento do plano de Razali.²²⁶

Devido à pretensão de certos Estados se tornarem membros permanentes do Conselho de Segurança, o G4 é liderado pela Alemanha, Brasil, Índia e Japão (todos eles candidatos a membros permanentes).

A resolução do G4 apresentada em 2011 e votada em 2012 recolheu cerca de oitenta aprovações escritas. Embora menos do que dois terços da maioria dos Estados-Membros da ONU, a verdade é que mesmo com uma proposta de resolução pouco precisa, o G4 conseguiu reunir um número significativo de apoios.

Recentemente, a 31 de Julho de 2015, o G4, através de uma submissão de Estados-Membros para originar um texto que servisse de base ao processo de reforma do CSNU, defendeu a expansão do número de membros permanentes para onze, sendo que os candidatos deveriam apresentar (por escrito) a sua intenção de adesão ao Presidente da Assembleia Geral. Posteriormente, os novos seis membros permanentes (dois Estados-Membros africanos; dois Estados-Membros da Ásia-Pacífico; um Estado-Membro da América Latina e Caraíbas; e um Estado-Membro da Europa Ocidental e outros) seriam eleitos em AGNU por voto secreto. Quanto aos membros não permanentes, a expansão seria até 14 ou 15 lugares, pelo que o processo de eleição seguiria os trâmites actuais. Os novos membros não permanentes seriam distribuídos da seguinte forma: um ou dois Estados-Membros de África; um Estado-Membro da Ásia Pacífico; um Estado-Membro da Europa de Leste; e um Estado-Membro da América Latina e Caraíbas. Relativamente ao direito de veto, os novos membros permanentes deteriam as mesmas responsabilidades

²²⁵ Assembleia Geral, “*Security Council reform*”, A/59/L.46, 05/01/2006, Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N06/202/13/PDF/N0620213.pdf?OpenElement>.

²²⁶ Conforme descrito entre as páginas 79 e 82.

e obrigações dos actuais P5, embora não pudessem exercer esse direito até ser tomada uma decisão durante uma revisão 15 anos após esta reforma.²²⁷

A base de apoio deste bloco é fundamentada principalmente em critérios políticos, económicos (especialmente pela Alemanha e pelo Japão) e geográficos (Brasil e Índia).

A aproximação às pretensões de reforma do CSNU dos membros permanentes, como a possibilidade da não inclusão do direito de veto reflecte a sua ambição em almejar verdadeiramente um acordo, mesmo podendo ser encarado como um primeiro passo. Também o Brasil e a Índia têm vindo a apoiar a posição do L69, igualmente numa tentativa de conjugação de diferentes posições para formular uma proposta e reunir apoios.

A **União Africana**²²⁸, composta por 54 membros, tem como principal vantagem a união e posição partilhada entre eles, o que lhes atribui legitimidade e coesão nas suas propostas. O seu argumento mais forte é a não representação de África nos lugares permanentes, considerada como uma “injustiça histórica” e “anti-democrática”.²²⁹ Em 1997, os chefes de Estado da Organização da Unidade Africana (o antecessor da União Africana) acordaram, em Harare, propor a expansão dos membros do Conselho de Segurança para 26, incluindo sete para a região africana: dois lugares permanentes eleitos pelo continente africano com direito de veto, e cinco não permanentes.

No entanto, a posição da União Africana foi alterando ao longo dos anos, originando a posição designada por *Ezulwini Consensus*²³⁰, sob a forma de proposta de resolução A/59/L.67²³¹ (a 14 de Julho de 2005). Esta proposta foi elaborada por 43 países africanos²³² e defendeu a expansão do Conselho de Segurança quanto aos seus membros permanentes e não permanentes. As novas adesões resultariam numa composição de 26

²²⁷ Center for UN Reform, “New Text Released for Intergovernmental Negotiations on Security Council Reform”, Anexo, pp. 2-5, Consultado a 16/09/2015, <http://www.centerforunreform.org/?q=node/668>.

²²⁸ Note-se que este bloco tem uma ligação estreita com a organização União Africana, desde logo com a proposta de 43 dos seus 54 membros na proposta de resolução A/59/L.67.

²²⁹ Swart, Lydia, “Reform of the Security Council: 1945-2008” in *Governing & Managing Change at the United Nations*, ed. Lydia Swart e Estelle Perry (Nova Iorque: Center for UN Reform Education, 2013), p. 43.

²³⁰ Note-se que o *Ezulwini Consensus* adoptou esta designação através de uma *Common African Position* sobre a reforma das Nações Unidas, a 7 e 8 de Março de 2005, em Addis Ababa. (http://www.responsibilitytoprotect.org/files/AU_Ezulwini%20Consensus.pdf).

²³¹ Assembleia Geral, “*Reform of the Security Council*”, A/59/L.67, 18/07/2005, Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/421/67/PDF/N0542167.pdf?OpenElement>.

²³² Argélia, Angola, Botswana, Burkina Faso, Camarões, Cabo Verde, Chade, Congo, Costa do Marfim, Djibouti, Egipto, Guiné Equatorial, Etiópia, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Quênia, Libéria, Líbia, Madagáscar, Malawi, Mali, Mauritânia, Maurícias, Moçambique, Namíbia, Níger, Nigéria, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal, Seychelles, Serra Leoa, Somália, África do Sul, Sudão, Tunísia, Uganda, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabué.

membros, sendo que: a) dois assentos permanentes e dois não permanentes destinados a Estados africanos; b) dois permanentes e um não permanente para a Ásia; c) um não permanente para os Estados da Europa de Leste; d) um permanente e um não permanente para a América Latina e Caraíbas; e) um permanente para a Europa Ocidental e outros Estados. Os novos membros permanentes seriam dotados das mesmas responsabilidades e privilégios dos actuais P5, incluindo o uso do veto.²³³

Esta proposta, segundo este bloco, visava equilibrar as diferenças entre membros no CSNU, de forma a assegurar as “três categorias de liberdade: *freedom from want, freedom from fear and freedom to live in dignity*”, indispensáveis à paz e segurança internacionais.²³⁴ Tais categorias de liberdade poderiam ser salvaguardadas somente através de uma gestão efectiva do sistema da ONU, conforme referido igualmente na proposta de resolução A/59/L.67.

O *Ezulwini Consensus* foi por diversas ocasiões alvo de críticas, nomeadamente por afirmar que o seu texto foi elaborado em conjunto com a China, encetando esforços para que o processo de reforma do CSNU fosse mais lento.²³⁵ Considera-se que crítica pode ser entendida num sentido duplo, pois por um lado a China quer, de facto, atrasar o processo, mas por outro não defende a adesão de novos membros permanentes. O primeiro elemento (atraso do processo) vai de encontro ao pretendido pelos P5, pois enquanto o processo decorrer, os seus direitos e o seu estatuto não será enfraquecido. Quanto ao segundo elemento (objecção de novos membros permanentes), deve-se ao facto de pretender restringir o núcleo principal do CSNU, assim como o direito de veto.

Em 2005, o G4 tentou convencer a UA a ser mais flexível e desistir da ideia da extensão do direito de veto aos novos membros permanentes. Consequentemente, o Presidente nigeriano Olusegun Obasanjo e o Presidente sul-africano Thabo Mbeki consideraram este pedido, mas a Argélia e o Egipto mostraram-se intransigentes.²³⁶

Dada a divergência de posições, o Presidente do Zimbabué Mugabe propôs a criação do *Committee of 10* (C10), formado e representado por cinco regiões de África (dois países por cada região): África Ocidental; África Oriental; Sul de África; África

²³³ Assembleia Geral, “*Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters*”, A/59/L.67, 18/07/2005. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/421/67/PDF/N0542167.pdf?OpenElement>.

²³⁴ *Ibidem*.

²³⁵ Swart, Lydia, “Reform of the Security Council: 1945-2008” in *Governing & Managing Change at the United Nations*, ed. Lydia Swart e Estelle Perry (Nova Iorque: Center for UN Reform Education, 2013), p. 43.

²³⁶ *Idem*, pp. 43-44.

Central; e Norte de África, sendo os países a Argélia, a República Democrática do Congo, a Guiné-Equatorial, o Quênia, a Líbia, a Namíbia, o Senegal, a Serra Leoa (detentor da presidência), o Uganda e a Zâmbia. O coordenador do C10, Ernest Bai Koroma, referiu em Janeiro de 2013 que a iniciativa apresentada pelo L69 foi um “desenvolvimento positivo”.²³⁷

No presente, a posição oficial da União Africana em relação ao veto é que o mesmo deve ser abolido. Mesmo assim, até à sua extinção, os novos membros permanentes usufruirão desse direito. Também, a África do Sul, o Egipto e a Nigéria são os membros africanos mais activos durante as negociações nas Nações Unidas.

O bloco africano verificou algumas divergências ao longo dos últimos anos. Em 2007, nove Estados africanos²³⁸ apoiaram a proposta de resolução do L69 e mais de 30 Estados-Membros africanos apoiaram, em 2009, uma carta endereçada a Zahir Tanin, ex-Presidente das Negociações intergovernamentais, apoiando a criação de um texto negocial, indicando que os membros da UA nem sempre actuam em uníssono quando se trata de matérias relacionadas com a reforma do Conselho de Segurança. Igualmente em 2009, durante a quarta ronda das Negociações, a África do Sul e a Nigéria mostraram-se flexíveis na questão do direito ao veto. Tal facto se deve por a África do Sul ser um forte aliado do Brasil e de a Nigéria sentir que fora deixada à margem das negociações.²³⁹

A 31 de Julho 2015, o C10, em nome da União Africana, defendeu a expansão para onze membros permanentes e para quinze membros não permanentes, em que pelo menos dois novos membros permanentes e cinco novos membros não permanentes seriam Estados-Membros africanos. A posição deste bloco relativamente ao direito de veto permanece o mesmo: pretendem a sua abolição, mas considerando a sua existência, os novos membros permanentes devem ter esse mesmo direito por uma questão de “justiça comum”.²⁴⁰

O *Uniting for Consensus* (UfC) variou em composição e apoio entre os seus membros ao longo dos anos. Originalmente conhecido como *Coffee Club*, era composto pelos seguintes países em 2005: Argentina, Argélia, Colômbia, México, Quênia, Itália, Espanha, Paquistão e República da Coreia. Porém, os redatores da proposta de resolução

²³⁷ *Idem*, p. 45.

²³⁸ África do Sul, Benim, Burundi, Cabo Verde, Libéria, Maurícias, Nigéria, Ruanda e Seychelles.

²³⁹ Swart, Lydia, “Reform of the Security Council: 1945-2008” in *Governing & Managing Change at the United Nations*, ed. Lydia Swart e Estelle Perry (Nova Iorque: Center for UN Reform Education, 2013), p. 45.

²⁴⁰ Center for UN Reform, “New Text Released for Intergovernmental Negotiations on Security Council Reform”, consultado a 16/09/2015, <http://www.centerforunreform.org/?q=node/668>, Anexo, pp. 62-66.

A/59/L.68²⁴¹, de 21 de Julho de 2007, do UfC foram: Argentina, Canadá, Colômbia, Costa Rica, Itália, Malta, México, Paquistão, República da Coreia, São Marino, Espanha e Turquia. A proposta visava emendar o artigo 23º da Carta, de forma a incluir 20 membros eleitos pelos membros das Nações Unidas por um período de dois anos. A distribuição dos novos lugares deveria ser composta por 20 membros não permanentes, sendo que seis de África, cinco da Ásia, quatro da América Latina e Caraíbas, três da Europa Ocidental e outros, e dois da Europa de Leste. Não só esta proposta pautou pela reforma na distribuição e inclusão de novos membros no CSNU como também defendeu reformas no sector dos métodos de trabalho. Decidindo alterar os artigos 27º (parágrafos 2 e 3) e 109º (parágrafo 1), a aprovação das decisões deste Conselho seriam por maioria, isto é, 15 dos 20 membros teriam que votar favoravelmente. Também o direito ao uso do veto foi incluído nesta proposta.

Esta proposta, segundo os seus membros, tornaria o Conselho de Segurança “mais democrático, representativo, transparente, efectivo e responsável”²⁴². Na sua essência, a proposta de resolução do *Uniting for Consensus* foi uma reacção às acções fortes e coesas do G4. Porém, realce-se que a união deste bloco se baseia na oposição à inclusão de novos membros permanentes no actual CSNU, posição não partilhada pelo G4 ou pela União Africana. Segundo Lydia Swart, uma fonte do UfC indicou que mais de trinta Estados apoiam a sua proposta, incluindo a China (participante activo das reuniões) e a Indonésia.²⁴³

Este bloco é caracterizado pela relevância que atribui ao consenso e respectivo processo; a sua oposição às propostas do “*take-it-or-leave-it*”; a resistência aos limites temporais erróneos e às ligações entre os *five negotiables* (inclusive ir ao encontro das suas posições; a representação regional; e os princípios democráticos no sentido de melhorar a sua responsabilidade (como através das eleições)).²⁴⁴

Desde 2009, a proposta de dois membros do UfC (Colômbia e Itália), que desde 2010 ficou conhecida como proposta “Itália/Colômbia”, almejou ser uma solução intermédia (embora mais complexa). Incluiu a expansão a novos membros, tendo em

²⁴¹ Assembleia Geral, “*Argentina, Canada, Colombia, Costa Rica, Italy, Malta, Mexico, Pakistan, Republic of Korea, San Marino, Spain and Turkey: draft resolution*”, A/59/L.68, 21/07/2005, Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/434/76/PDF/N0543476.pdf?OpenElement>.

²⁴² *Ibidem*.

²⁴³ Swart, Lydia, “Reform of the Security Council: 1945-2008” in *Governing & Managing Change at the United Nations*, ed. Lydia Swart e Estelle Perry (Nova Iorque: Center for UN Reform Education, 2013), p. 51.

²⁴⁴ *Ibidem*.

conta a representação geográfica. Assim, defendiam os *Long-term seats*²⁴⁵ e os *Regular non-permanent seats*. O primeiro incluía os seguintes lugares, respectivamente: África, Ásia, Ásia/África (sistema de rotação), América Latina e Caraíbas, e Europa Ocidental e outros Estados/Europa de Leste (sistema de rotação). Quanto aos seus mandatos, propuseram duas opções: um mandato de três a cinco anos sem a possibilidade de reeleição imediata, ou um mandato de dois anos com a possibilidade de duas reeleições imediatas. O segundo tipo consistia em lugares por dois anos sem a possibilidade de reeleição: pequenos Estados (população inferior a um milhão), Estados de média dimensão (população entre um milhão e dez milhões), África, Ásia, América Latina e Caraíbas, e Europa de Leste.²⁴⁶

Relativamente ao uso do veto, defendiam várias opções: adopção por maioria dos membros permanentes; limitação da sua utilização (somente em assuntos respeitantes ao capítulo VII); e a sua extinção. Outros assuntos igualmente fundamentais para a reforma do CSNU foram apresentados na proposta “Itália/Colômbia”, como os métodos de trabalho, de forma a melhorar a sua transparência.²⁴⁷

Apesar de tudo, o bloco *Uniting for Consensus*, incluindo a Colômbia e Itália, não desistiram da posição de expandirem somente o CSNU a membros não permanentes, como ficou reflectido a 2 de Março de 2010, quando o Canadá e o México enviaram uma cópia da proposta de resolução A/59/L.68 ao ex-Presidente das Negociações Intergovernamentais Tanin, afirmando que “esta resolução é a posição original, de forma que gostaríamos de a ver reflectida no documento que está a produzir”.²⁴⁸

Contrariamente ao G4 e outros blocos, no dia 31 de Julho de 2015, o UfC submeteu uma carta por intermédio da Itália expressando a sua “preocupação” sobre o texto que serviria de base para a reforma. O representante permanente da Itália, embaixador Sebastiano Cardì, afirmou que este bloco apoia um Conselho de Segurança composto por 26 membros, defendendo que esta expansão deveria ser efectuada através de um processo de eleição.²⁴⁹

²⁴⁵ O Paquistão foi um dos apoiantes da opção *Long-term seats*.

²⁴⁶ Assembleia Geral, “*Security Council Reform*”, A/64/CRP.1, 21/01/2010, Disponível em: <http://www.italyun.esteri.it/NR/rdonlyres/3661BCE2-6BFC-49A2-81E8-F8FFBFB58FE8/0/20100210125245277.pdf>.

²⁴⁷ Incluindo um melhor acesso à informação através de *open briefings*.

²⁴⁸ Swart, Lydia, “Reform of the Security Council: 1945-2008” in *Governing & Managing Change at the United Nations*, ed. Lydia Swart e Estelle Perry (Nova Iorque: Center for UN Reform Education, 2013), p. 52.

²⁴⁹ Center for UN Reform, “*New Text Released for Intergovernmental Negotiations on Security Council Reform*”, consultado a 16/09/2015, <http://www.centerforunreform.org/?q=node/668>, Anexo, pp. 122-123.

De facto, o UfC adicionou opções à esperada reforma do Conselho de Segurança. Contudo, discutem-se as intenções deste bloco no sentido em que o mesmo parece ambicionar opor-se a novas iniciativas. Se o objectivo primário deste bloco é estabelecer “o consenso mais abrangente possível”, este poderá estar condenado à nascença. Por outras palavras, este objectivo poderá conduzir à não adopção de qualquer proposta ou reforma do Conselho de Segurança devido ao seu processo moroso, discutível e complexo, principalmente pelos argumentos que defendem (inclusão exclusiva de novos membros não permanentes).

Além dos blocos acima referidos, surgiram outros com menor influência: o L69, C10, CARICOM, *Pacific SIDS* e S5 (embora este último apresente unicamente propostas relativas aos métodos de trabalho do Conselho de Segurança).

O bloco **L69**²⁵⁰ foi fundado pela proposta de resolução A/61/L.69²⁵¹ da 61ª Sessão da Assembleia Geral (14 de Setembro de 2007), iniciando formalmente as Negociações Intergovernamentais. Os responsáveis pela proposta foram os seguintes países: África do Sul, Barbados, Benin, Butão, Brasil, Burundi, Cabo Verde, Fiji, Grenada, Guiana, Haiti, Índia, Jamaica, Libéria, Maurícias, Nauru, Nigéria, Palau, Papua Nova Guiné, Ruanda, São Vicente e Granadinas, Seychelles, Ilhas Salomão, Tuvalu e Vanuatu. Esta proposta consistiu numa declaração de intenções sobre a reforma do CSNU, nomeadamente sobre a expansão dos membros permanentes e não permanentes; maior representação dos países em vias de desenvolvimento, incluindo ilhas e pequenos Estados; representação dos países desenvolvidos e aqueles com economias em “transição para as realidades contemporâneas”; melhoria nos métodos de trabalho do CSNU; distribuição geográfica equitativa; e provisão para uma revisão da Carta da ONU.

Em 2012, o L69 apresentou uma proposta de resolução sobre a reforma do CSNU, defendendo a expansão de ambas as categorias. Quanto aos novos membros, seriam eleitos pela Assembleia Geral, considerando a seguinte representação regional: a) dois lugares permanentes e dois não permanentes para os Estados africanos (a sua indicação seria dada pela União Africana); b) dois lugares permanentes e um não permanente para a Ásia; c) um lugar não permanente para a Europa de Leste; d) um lugar permanente e um não permanente para a América Latina e Caraíbas; e) um lugar permanente para a

²⁵⁰ “L” significa *Limited Distribution* (Distribuição Limitada) e “69” pois foi o número atribuído pelos serviços de conferência da ONU.

²⁵¹ Assembleia Geral, “*Security Council reform process*”, A/61/L69/Rev.1, 14/09/2007, Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N07/506/04/PDF/N0750604.pdf?OpenElement>.

Europa Ocidental e outros Estados; f) um lugar não permanente para pequenas ilhas-Estados em desenvolvimento.²⁵² Neste sentido, o Conselho de Segurança aumentaria para vinte e sete membros. Esta proposta recomendava ainda a reforma dos seus métodos de trabalho de forma a incluir na ordem de trabalhos os seus Estados não membros, com o propósito de fortalecer a sua responsabilidade e transparência. Relativamente ao uso do veto, os novos membros permanentes deteriam esse direito.²⁵³

A 31 de Julho de 2015, tal como o G4, propôs o aumento de membros permanentes para onze: os actuais P5 mais dois Estados-Membros de África, dois da Ásia, um da América Latina e Caraíbas, e um da Europa Ocidental e outros. Os candidatos deveriam apresentar a sua candidatura ao Presidente da Assembleia Geral, o qual determinaria uma Assembleia Geral respeitante a este processo. Durante a sessão, os candidatos seriam admitidos por voto secreto de dois terços dos Estados-Membros. Em relação aos membros não permanentes, o seu número aumentaria para 16 (dois assentos para África; um para a Ásia-Pacífico; um para a Europa de Leste; um para a América Latina e Caraíbas; e um para as “Pequenas Ilhas e Estados em desenvolvimento”), sendo que o processo da sua eleição permaneceria inalterado. No que concerne à questão do veto, o L69 defendeu, na mesma data, que esse direito deveria ser abolido, não obstante a, enquanto existir, os novos membros permanentes terem direito a exercer o veto.²⁵⁴

Paralelamente à criação do L69, foi criado o **CARICOM** (Fevereiro de 2013), composto por Chefes de Estado e de Governo da Comunidade das Caraíbas²⁵⁵. Alguns destes membros faziam parte da resolução do L69 em 2007, daí também a sua ligação. Neste sentido, o CARICOM apresentou uma proposta de resolução similar à do L69.²⁵⁶

Uma das preocupações da visão africana em relação ao L69 é a promessa de representação das ilhas pequenas e outros Estados pequenos.

²⁵² Os grupos regionais coordenariam entre si de forma a salvaguardar a representação regular para os pequenos Estados em desenvolvimento na categoria dos não permanentes.

²⁵³ Center for UN Reform Education, “*L69 draft resolution. 2012. Reform of the Security Council*”, Março de 2013, Disponível em: <http://www.centerforunreform.org/sites/default/files/L69%20and%20CARICOM%20resolutions%20pdf2.pdf>.

²⁵⁴ Center for UN Reform, “*New Text Released for Intergovernmental Negotiations on Security Council Reform*”, consultado a 16/09/2015, Disponível em: <http://www.centerforunreform.org/?q=node/668>, Anexo, pp. 23-26.

²⁵⁵ Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guiana, Haiti, Jamaica, Montserrat (Estado não membro da ONU), Santa Lúcia, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinas, Suriname e Trindade e Tobago.

²⁵⁶ Center for UN Reform, “*CARICOM draft resolution. February 2013. Reform of the Security Council*”, Março de 2013, Disponível em: <http://www.centerforunreform.org/sites/default/files/L69%20and%20CARICOM%20resolutions%20pdf2.pdf>.

Recentemente, o pequeno bloco *Pacific SIDS* (Fiji, Micronésia, Ilhas Marshall, Nauru, Papua Nova Guiné, Samoa, Ilhas Salomão, Tonga, Tuvalu e Vanuatu) apoiou a proposta do L69.

Em 2008, no dia 20 de Março, seis Estados-Membros (Alemanha, Chipre, Malásia, Países Baixos, Reino Unido e Roménia) submeteram uma nova proposta ao Presidente da AGNU Kerim. O trunfo desta aliança foi, de facto, a integração do Reino Unido.²⁵⁷ A proposta consistiu em expandir o CSNU para 22 membros, sendo os adicionais sete não permanentes destinados a África (dois assentos), Ásia (dois assentos), América Latina e Caraíbas (um assento), Europa Ocidental e outros (um assento), e Europa de Leste (um assento). Os novos membros seriam adicionados por um processo de eleição da Assembleia Geral. O mandato destes novos membros dispunha de várias opções: dois anos não renováveis; semi-permanente, limitado a um número específico de anos, de carácter não renovável (o texto da proposta defende cinco anos); semi-permanente, limitado a um número específico de anos, de carácter renovável (a proposta defende cinco anos); *long-term*, por um período intermediário igual à revisão do processo; *long-term*, com a possibilidade de o titular do assento ser removido mediante “desafio” de outro Estado; e de carácter permanente.

Os métodos de trabalho do CSNU são igualmente uma parte significativa da proposta²⁵⁸: maior transparência e cooperação entre os não-membros; mais informação disponível sobre o horário das suas reuniões; designação de um ponto de contacto para os seus não-membros; estabelecimento de mecanismos de recepção de informação dos não-membros; apelo aos novos membros para assegurar que reacções a crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade não serão comprometidas pela sua inacção; expansão da consulta e cooperação com organizações regionais e países da região em causa; incentivo a reuniões privadas entre os países que contribuem com tropas para as operações de manutenção da paz; e justificação da utilização do exercício de veto a todos os Estados-Membros da ONU.

As reacções a esta proposta foram variadas. A Índia criticou-a por, no seu entender, ser demasiado ambiciosa, não reflectir todos os pontos de vista e pela falta de uma “fórmula específica” que aumentasse a representação dos países em desenvolvimento no Conselho. Os E.U.A. e a Rússia apresentaram “sérias reservas”. A

²⁵⁷ Global Policy Forum, “Six Member States Submit New Proposal,” 27/03/2008, Disponível em: <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/200/41133.html>.

²⁵⁸ *Ibidem*.

Itália referiu que se tratara de uma proposta unilateral e que não detinha a transparência necessário para o processo de inclusão de novos membros.²⁵⁹

Por último, identifica-se um bloco que apresenta propostas somente ao nível dos métodos de trabalho, o *Small Five* (S5), composto pela Costa Rica, Jordânia, Liechtenstein, Singapura e Suíça, submeteu à Assembleia Geral a proposta de resolução A/60/L.49²⁶⁰ no sentido de melhorar os métodos de trabalho do CSNU. Submetidas a 17 de Março de 2006, resumidamente, as propostas incluíam a relação mais próxima com a Assembleia Geral e outros órgãos principais (como o Conselho Económico e Social), a implementação de decisões, os órgãos subsidiários, o uso do direito de veto, a forma como as operações deveriam ser mandatadas e operadas (o CSNU deveria assegurar a todos os Estados-Membros informação sobre qualquer desenvolvimento), a relação com acordos e agências regionais, e a integração de novos membros no Conselho de Segurança. Relativamente ao uso do veto, como referido anteriormente, este bloco foi o primeiro a defender que qualquer membro permanente desse órgão deveria justificar o uso desse direito, entregando igualmente uma cópia da justificação a todos os membros da ONU. Foi pioneiro também na defesa que esse direito não poderia ser exercido quando se tratasse de questões de genocídio, crimes contra a humanidade e sérias violações do direito internacional.²⁶¹

Embora as propostas dos blocos mencionados sejam indispensáveis ao longo e difícil processo de reforma do Conselho de Segurança, a posição dos *Permanent Five*, enquanto actores deste processo, mesmo que não partilhada por todos na sua totalidade, é fundamental para a condução deste processo. Assumidamente, os P5 revelam-se satisfeitos com o progresso lento das negociações e a manutenção do *status quo*, pelo que defendem que a diversidade de posições dos mesmos condiciona positivamente este lento processo. Assim, torna-se mais difícil para os blocos verem as suas pretensões concretizadas. No entanto, um diplomata do G4 afirmou que quando chegar o momento decisivo, os P5 actuariam em conjunto.²⁶²

²⁵⁹ *Ibidem*.

²⁶⁰ Assembleia Geral, “*Improving the working methods of the Security Council*”, Proposta de resolução A/60/L.49, 17/03/2006, Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/275/39/PDF/N0627539.pdf?OpenElement>.

²⁶¹ *Idem*.

²⁶² Swart, Lydia, “Reform of the Security Council: 1945-2008” in *Governing & Managing Change at the United Nations*, ed. Lydia Swart e Estelle Perry (Nova Iorque: Center for UN Reform Education, 2013), p. 52.

Acerca do direito de veto, vêem-no como um dado adquirido, algo que vive com eles de forma inequívoca e, segundo eles, legítima. Neste contexto, são contra as propostas de extinção deste direito ou de justificação da sua utilização.

O relatório do Presidente da Assembleia Geral Kerim, em Junho de 2008, resumiu a posição dos P5: França e Reino Unido apoiavam as candidaturas do G4 e da União Africana embora não concordassem com a extensão do direito ao uso de veto a novos membros permanentes. Os mesmos países consideravam também uma solução intermédia, incluindo uma nova categoria de membros, sendo ela a do *long-term* e por mandato renovável. Os P5 partilhavam da opinião de que a expansão a novos membros deveria ser baseada num acordo amplo, e não de forma dividida. A China desejava um acordo baseado no compromisso, apoiando os pequenos Estados e em desenvolvimento. Paralelamente, classificou as propostas do G4 como “imaturas”. Por sua vez, a Rússia apoiava as intenções alemãs e a adesão do Brasil e da Índia enquanto membros permanentes, embora sem direito de veto. Já os E.U.A., apesar de demonstrarem por diversas vezes apoio à Alemanha e ao Japão, sempre adoptaram uma posição ambígua. Quanto aos métodos de trabalho, todos partilhavam da opinião que esse assunto dizia respeito unicamente ao Conselho de Segurança.²⁶³

Desde a sua origem, a posição norte-americana foi apresentada pelo Presidente Roosevelt como para deter autoridade exclusiva e decidir sobre o uso da força. Estas competências seriam empregues e determinadas somente pelos “*Four Policemen*”, os E.U.A., o Reino Unido, a ex-U.R.S.S. e a China. A responsabilidade deste Conselho seria unicamente a imposição da paz. Desta forma, existiria um Conselho Executivo, composto pelos *Policemen* e seis ou sete representantes escolhidos por região, e negociariam e decidiriam sobre questões não militares. Já o Departamento de Estado norte-americano queria que o *Four Policemen* fosse um órgão que fizesse recomendações e supervisionasse o Conselho Executivo.²⁶⁴

Os Estados Unidos da América consideram a expansão a novos membros permanentes (sem direito de veto) e não permanentes, apoiando, a par dos referidos, o Brasil e a Índia. Sobre o alargamento do CSNU, a posição em 2005 era guiada por quatro especificidades: 1) qualquer mudança deveria ser pautada pela necessidade da não diminuição da eficácia ou eficiência do mesmo órgão, o que implicaria a rejeição de um

²⁶³ *Idem*, p. 53.

²⁶⁴ Cox, Brian, “United Nations Security Council: Collected Proposals and Possible Consequences”, *South Carolina Journal of International Law and Business* vol. 6 (2009): p. 94.

alargamento descontrolado ao nível dos membros permanentes e não permanentes; 2) qualquer alargamento seria baseado em função de capacidades específicas, e não somente na representatividade formal regional ou outra; 3) qualquer candidato a membro permanente deveria ser avaliado conforme a sua capacidade de contribuir para a paz e segurança, incluindo a democracia, políticas estáveis e recursos para participar na ordem internacional; 4) não haveria qualquer alteração no direito de veto.²⁶⁵

Em 2011, a Casa Branca divulgou a *Fact Sheet Advancing U.S. Interests at the United Nations*, em que não faz uma única referência à reforma do CSNU.²⁶⁶ No entanto, é evidente que os E.U.A. rejeitam qualquer alargamento em massa de novos membros, tornando-o pura e simplesmente, segundo esta nação, num “fórum de debate”.

De acordo com o documento escrito mais recente sobre o processo de reforma do CSNU, as posições dos P5, sumariamente, são apresentadas da seguinte forma²⁶⁷:

- a) França e Reino Unido: relativamente à expansão dos membros permanentes são mais concretos do que os próprios candidatos. Defendem a inclusão da Alemanha, do Brasil, da Índia, do Japão e da representação africana (não determinando o número), sendo que o processo de eleição dependeria do resultado das negociações. Apoiariam também a expansão “moderada” a novos membros não permanentes. É curioso verificar ambas as propostas rejeitam expressamente a representação regional, isto é, somente Estados individuais podem ser admitidos ao CSNU (visam excluir a possibilidade de a União Europeia o integrar). As propostas da República Francesa e do Reino Unido distinguem-se somente na questão do veto. Enquanto a primeira não se opõe à extensão desse direito, o segundo assume uma opinião contrária.
- b) República Popular da China: adopção de uma posição mais vaga, na medida em que é favorável à reforma do CSNU, apoiando a representação dos países em desenvolvimento, particularmente os africanos, embora nunca referindo quais os Estados-Membros ou o número desses membros a integrar no Conselho.

²⁶⁵ Botelho, Teresa, “Os limites do multilateralismo da Administração Obama. A reforma do Conselho de Segurança”, *Relações Internacionais*, consultado a 16/09/2015, Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n34/n34a01.pdf>.

²⁶⁶ The White House, “*Fact Sheet: Advancing U.S. Interests at the United Nations*”, consultado a 16/09/2015, Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/09/20/fact-sheet-advancing-us-interests-united-nations>.

²⁶⁷ Center for UN Reform, “*New Text Released for Intergovernmental Negotiations on Security Council Reform*”, consultado a 16/09/2015, Disponível em: <http://www.centerforunreform.org/?q=node/668>, anexo.

- c) Federação da Rússia: apoia a representação dos países em desenvolvimento de África, Ásia e América Latina, referindo que o número de membros pós-reforma deverá rondar os vinte. O direito ao veto dos P5 deverá permanecer “intacto”.
- d) Estados Unidos da América: apoiam uma “expansão moderada” de ambas as categorias (permanente e não permanente), sendo que os candidatos devem ter em consideração a contribuição para a paz e segurança internacionais. Também, o direito de veto dos actuais P5 não deverá sofrer alterações.

As críticas aos P5 acusam-nos de serem os principais opositores ao processo de reforma do Conselho de Segurança, principalmente por parte dos E.U.A., China e Rússia. A posição dos P5 é privilegiada somente no sentido em que poderão vetar qualquer tentativa de expansão ao CSNU, embora seja incoerente com a narrativa de evolução, tendo em conta os princípios fundadores da própria Organização das Nações Unidas.

Considerando o número de blocos e principalmente o número de membros que os compõem, as posições dos grupos de Estados organizados são, entende-se, determinantes no processo de reforma do Conselho de Segurança, tendo em conta os seus argumentos e apoios. As suas posições claras e objectivas sob a forma de documento oficial das Nações Unidas (proposta de resolução) levam a crer que almejam realmente uma mudança no CSNU. A ligação entre os membros que compõem os blocos e as suas propostas é essencial para reunir apoios entre os restantes Estados-Membros, a fim de verem as suas propostas reflectidas na estrutura do CSNU. Contudo, não são os únicos elementos a considerar quando se estuda este processo. Há temas fundamentais para fortalecer a posição de que a reforma do Conselho de Segurança é inequivocamente necessária.

III. 4. Temas em debate

O presente sub-capítulo abordará os actuais temas em debate no processo de reforma do Conselho de Segurança. Estritamente ligado aos princípios da Carta da ONU, um desses temas é a democracia e representação. Posteriormente, serão discutidos os temas relativos à possível adesão de novos membros permanentes e sobre o direito de veto. Igualmente, a criação de uma “*Third Category*” no CSNU será abordada. Os dois últimos temas dirão respeito às contribuições dos Estados-Membros para o orçamento e operações de paz das Nações Unidas, e ao princípio de representatividade regional.

A questão da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas compreende muito mais do que a *simples* expansão a membros permanentes e/ou não permanentes. Anteriormente referido, o tema da **democracia e representação** é fundamental nas discussões e negociações em curso. Desde o processo de descolonização que a ONU se alterou (principalmente em termos representativos). Ao passo que somente seis Estados asiáticos e africanos foram membros fundadores da organização, após duas décadas, metade da mesma continha Estados desses continentes. Como James A. Paul escreveu, “o Conselho de Segurança nunca foi uma instituição democrática”²⁶⁸ devido à forma como está representado desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Este facto leva a que o CSNU seja questionado em termos de legitimidade, não podendo o mesmo consistir somente nos maiores poderes globais.

Também o ex-embaixador holandês da ONU afirmou que “não é aceitável que um órgão a quem lhe tenha dado um poder e responsabilidade tremendas para a manutenção da paz e segurança internacionais profira somente uma simples lista de actividades anualmente”.²⁶⁹ A chamada de atenção não é direccionada somente à figura do CSNU, mas principalmente aos governos dos respectivos países que se regulam pelos princípios da democracia e da legitimidade.

Como contributo à discussão do tema democracia e representação, em 2005, a Administração Bush elaborou um documento intitulado “*U.S. Priorities for a Stronger, more Effective United Nations*” que abrangia sete áreas distintas: 1. Orçamento, gestão e administração, focando-se na melhoria da gestão interna e no aumento da transparência; 2. Reforço das capacidades da *Peace Building Commission* na área da reconstrução pós-conflito; 3. Reforma da Comissão dos Direitos Humanos; 4. Criação de um Fundo das Nações Unidas para a Democracia de forma a apoiar a promoção da democracia e desenvolver e auxiliar iniciativas da sociedade civil; 5. Aprovação de uma Convenção Global sobre Terrorismo; 6. Apoio ao desenvolvimento, tendo os Estados Unidos proposto o reforço do encorajamento à promoção da boa governança e à liberalização económica dos países em vias de desenvolvimento; 7. Reforma do Conselho de

²⁶⁸ Paul, James A., “Security Council Reform: Arguments about the Future of the United Nations System”, *Global Policy Forum*, Fevereiro de 1995, Disponível em: <https://www.globalpolicy.org/security-council/security-council-reform/41128-veto-analysis.html>.

²⁶⁹ *Ibidem*.

Segurança, referindo que qualquer novo membro deveria ter um historial de protecção de direitos humanos, apoiando especificamente o Japão.²⁷⁰

A questão sobre a **adesão ou não dos membros permanentes** é igualmente um dos temas mais importantes sobre a reforma do Conselho de Segurança. O ex-ministro dos Negócios Estrangeiros de Singapura Wong Kan Seng, a 6 de outubro de 1993, afirmou que “se o novo Conselho de Segurança reflectirá a actual distribuição de poder, deverá, logicamente, implicar a despromoção de alguns membros de elite, bem como a adesão de outros”.²⁷¹ As opiniões sobre esta questão divergem entre os países do norte e sul, assim como entre os próprios de áreas geográficas semelhantes, especialmente quando se trata da adesão de países com objecções por parte de vizinhos regionais.

Certo é que, apesar de a expansão ser essencial para aumentar a legitimidade do CSNU, não é possível afirmar desde logo que o tornará mais eficiente. O ex-representante permanente dos Países Baixos, Peter van Walsum, referiu ao *Financial Times* em 2005 que “ninguém acredita seriamente que um Conselho com 24 membros poderá ser mais efectivo do que um com 15, mas é politicamente incorrecto apontar este factor”.²⁷² Mesmo assim, esta posição pode ser contestada se se considerar quais os Estados-Membros que eventualmente sejam incluídos no CSNU.

Uma outra questão directamente relacionada com a adesão de novos membros é o **veto**. Tendo sido uma das condições para a criação da ONU, o direito ao uso do veto permanece como um direito das potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial, muitas vezes reconhecido pelos próprios P5 como responsável por várias inacções do CSNU. Embora seja um pequeno número de Estados, estes classificam esse direito como “anti-democrático”. Cuba, por exemplo, classifica-o como “direito quase divino”, assim como um direito para iniciar uma guerra, estabelecer a paz, impor sanções, implantar forças militares para os seus fins políticos, muitas vezes não legítimos.²⁷³

²⁷⁰ U.S. Department of State, “U.S. Priorities for a Stronger, More Effective United Nations”, *U.S. Department of State*, consultado a 16/09/2015, Disponível em: <http://2001-2009.state.gov/documents/organization/53104.pdf>.

²⁷¹ Fassbender, Bardo, “All Illusions Shattered? Looking Back on a Decade of Failed Attempts to Reform the UN Security Council”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law* volume 7 (2003): pp. 196-197.

²⁷² van Walsim, Peter, “A hitch still shall the momentum in favour of a P-11 UN Security Council”, 18/04/2005 in *Global Policy Forum*, consultado a 05/08/2015, Disponível em: <https://www.globalpolicy.org/events/past-events/50273-a-hitch-could-still-stall-the-momentum-in-favor-of-a-p-11-un-security-council.html>.

²⁷³ Assembleia Geral, “*Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council*”, A/48/264, 20/07/1993, Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/396/96/IMG/N9339696.pdf?OpenElement>. Declaração cubana a 26/06/1993.

Há, no entanto, diversas situações em que o veto não pode ser exercido, entendidas como questões de processo: 1) a aprovação de um regimento interno; 2) a criação de órgãos subsidiários; 3) o convite a um Estado para participar num debate; 4) a inscrição de uma questão na ordem do dia.²⁷⁴

Os adeptos da reforma insistem em facilitar o uso do veto para, posterior e eventualmente, resultar na sua extinção. Esta pretensão não tem, contudo, fortes probabilidades de concretização, uma vez que a possibilidade para que os membros permanentes renunciem a este direito é escassa, e sem a sua aprovação qualquer emenda desta natureza à Carta não é concretizável. Tal emenda significaria que os “intocáveis” membros permanentes reconhecessem todos os membros permanentes do Conselho de Segurança como iguais, em questões relacionadas com a paz e segurança internacionais.

Uma outra proposta que reuniu mais consenso entre os Estados-Membros foi a criação de uma “*Third Category*” dos membros do Conselho de Segurança, que foi fortemente apoiada durante as negociações do OEWG. Os membros desta categoria gozariam, naturalmente, de um maior estatuto do que os membros não permanentes, mas com menos privilégios do que os membros permanentes. Esta proposta pretende prevenir uma maior proliferação do direito de veto, sendo vista com maior entusiasmo pelos “países médios”, pois sabem que as suas possibilidades de se tornarem membros permanentes são limitadas. A implementação de uma categoria desta natureza implicaria a adesão de membros permanentes sem direito de veto.²⁷⁵

Proposto pelo governo chileno, em 1993, outra versão de “*Third Category*” seria constituída por um grupo de representantes regionais.²⁷⁶ No seguimento, também a Turquia (A/48/264²⁷⁷) propôs a criação daquela categoria direccionada para a dimensão global, e não somente regional, propondo a adesão de dez novos assentos rotativos entre um número de Estados específicos determinados pelos seguintes critérios: demografia, geografia, capacidade militar, economia, trabalho em conjunto com a ONU, contribuições para as missões de paz e distribuição geográfica equitativa.²⁷⁸

O processo de decisão no Conselho de Segurança está decisivamente marcado pelo direito de veto atribuído às grandes potências. É através dessa atribuição, assim como

²⁷⁴ Ribeiro, Manuel, *A Organização das Nações Unidas* (Coimbra: Almedina, 2001), pp. 76-77.

²⁷⁵ *Idem*, p. 206.

²⁷⁶ Assembleia Geral, “*Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council*”, A/48/264, 20/07/1993, Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/396/96/IMG/N9339696.pdf?OpenElement>, pp. 15-18.

²⁷⁷ *Idem*, pp. 87-89.

²⁷⁸ O governo italiano e o espanhol apresentaram propostas similares.

a própria qualidade de membro permanente, que a Carta estabelece a única distinção entre Estados. Este processo de decisão é igualmente marcado pelo princípio da unanimidade, sendo este decisivo para legitimar as acções do Conselho de Segurança.

Como referido anteriormente, o princípio está directamente ligado à Organização das Nações Unidas, sendo esse referido na Carta. Contudo, é evidente, desde logo com o Conselho de Segurança, que o mesmo não se aplica na totalidade. Apesar de as votações na AGNU reflectirem esse princípio (um Estado-Membro tem direito a um voto), simboliza somente uma parte da ordem de trabalhos da ONU. Decisões substanciais directamente relacionadas com a paz e segurança internacionais demonstram que a “elite” (especialmente derivado do direito de veto) vive e resiste às pressões desencadeadas ao longo de anos. Apesar de tudo, tendo em consideração o actual *status quo*, o princípio da igualdade soberana, assim como hoje, só se verificaria ao nível da AGNU.

Principalmente após a Guerra Fria, um número considerável de Estados reiterou que a sua posição na Organização das Nações Unidas, e principalmente no Conselho de Segurança, não reflecte o seu desempenho nas acções na organização e até mesmo no sistema internacional. Membros como o Japão apontam a sua arma económica, pois é o segundo maior contribuinte da ONU desde 1992 (em 2015, contribuiu com 10.833% para o orçamento). Também a República Federal da Alemanha, terceiro maior contribuinte, igualmente desde 1992, aponta esse factor, pois contribuiu 7.141% (em 2015). Se compararmos com os restantes P5, o único que ultrapassa a Alemanha e o Japão são os Estados Unidos da América (contribuem com 22%). Os restantes, China, França, Reino Unido, Rússia contribuíram, também em 2015, com 5.148%, 5.593%, 5.179% e 2.438%, respectivamente. Membros como a Índia e o Brasil, que ambicionam igualmente a condição de membros permanentes contribuíram, no mesmo ano, com 0.666% e 2.934%, respectivamente.²⁷⁹ Mesmo sendo inferior à contribuição dos P5 (à excepção da Rússia, que contribuiu menos que o Brasil), os últimos dois membros reforçam as suas pretensões com a demografia e a contribuição para as operações de paz.²⁸⁰ Não obstante a a

²⁷⁹ United Nations Secretariat, “Assessment of Member States’ contributions to the United Nations regular budget for the year 2015”, consultado em 13/08/2015, Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=ST/ADM/SER.B/910.

²⁸⁰ Em relação às contribuições para as operações de paz, entre 2013 e 2015, no que diz respeito aos P5, os EUA contribuíram 22%, a República Francesa 5.593%, o Reino Unido 5.179%, a China 5.148% e a Rússia 2.438%. Por sua vez, o Japão contribuiu com 10.833%, a Alemanha 7.141%, o Brasil 2.934% e a Índia com 0.666%. In Assembleia Geral, “Scale of assessments for the apportionment of the expenses of the United Nations peacekeeping operations”, A/67/224/Add.1, 27/12/2012, Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/224/Add.1.

percentagem de contribuição para o orçamento da ONU ser um aspecto a considerar para o processo de reforma, o mesmo é muito mais complexo e abrange muitas outras questões.

A **representatividade regional** revela-se como um dos temas mais importantes para que o processo de reforma avance de forma justificada, pois vários actores indicam-na como uma das principais lacunas da composição do CSNU. Esta posição é assumida principalmente pelos Estados africanos (em especial a União Africana), que defendem a adesão de membros do hemisfério sul, em especial os países em vias de desenvolvimento.

Como escreve Bardo Fassbender, considerando as propostas na sua generalidade, a questão da reforma do CSNU é um problema entre as regiões Norte e Sul. Os países industrializados do Hemisfério Norte referem que, atendendo ao número de Estados que aderiram à ONU, o número de assentos no CSNU deveria ser aumentado. Porém, apesar de quererem limitar novas adesões, pois defendem que um Conselho limitado contribuirá para a sua eficiência e eficácia, assim como a influência que os seus membros procuram exercer neste órgão. Os países em desenvolvimento do Hemisfério Sul, pelo contrário, procuram promover um aumento considerável do número de membros do CSNU de forma a aumentarem a sua representação.²⁸¹

Face ao exposto, não obstante a todos os Estados-Membros concluírem que o CSNU necessita de uma reforma, está patente a diversidade de posições relativas ao seu processo de reforma. A necessidade de articulação das propostas dos blocos com os membros permanentes actuais é evidente especialmente com o G4. Embora não adoptada qualquer posição intransigente, são em particular os blocos que procuram acelerar este processo, pois não se limitam a defender a inclusão de Estados-Membros, como também formam posições sobre os principais temas que conduzem à necessidade dessa reforma, inclusive através de propostas de resolução entregues em Assembleia Geral, o que reforça as suas posições e lhes atribui legitimidade.

O processo de reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas revela-se um processo complexo devido à estrutura e diferentes posições dos seus actores. O sub-capítulo referente aos principais momentos reflecte que, apesar de encetados vários esforços (por exemplo, pela criação de Grupos de Trabalho), os principais actores não acreditam que será através desta dimensão que o CSNU se reformará, dada a divergência de posições, morosidade e complexidade do processo. Assim, organizados em blocos, vários Estados-Membros convergiram as suas posições com dois objectivos principais:

²⁸¹ Fassbender, Bardo, "Pressure for Security Council Reform" in *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, ed. David Malone (E.U.A.: Lyenne Rienner Publishers, Inc., 2004), p. 345.

contribuírem para o avanço do processo de reforma e para verem as suas pretensões reflectidas na ONU e, conseqüentemente, no sistema internacional.

Não obstante a os dois primeiros sub-capítulos serem os mais relevantes para o capítulo III devido ao seu próprio tema, os “Temas em debate” são relevantes para a sua abordagem no sentido em que quer as propostas dos mecanismos de dimensão institucional da ONU, quer a dos blocos incluem estes temas.

Conclusão

“Chegámos a uma encruzilhada. Este pode ser um momento não menos decisivo do que o de 1945 (...) Devemos decidir se é possível continuar de acordo com a base acordada nessa data, ou se são necessárias alterações radicais”.²⁸² Kofi Annan, em 2003, declarou na Assembleia Geral o que entendia ser uma decisão crucial para o futuro da Organização das Nações Unidas.

Assumindo como objeto de estudo a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a presente investigação tem como ponto de partida as seguintes perguntas:

1. Quais as principais linhas de argumentação dos blocos perante a necessidade de reforma do Conselho de Segurança da ONU?
2. O objectivo dessa reforma é a projecção da ONU a nível internacional ou somente a nível de projecção estatal individual?
3. Quais as principais razões apresentadas para desenvolver a reforma desse órgão?
4. O que impede a reforma do CSNU?

Tendo em consideração as perguntas de investigação, pretende-se testar as seguintes hipóteses:

1. No quadro das Nações Unidas, as propostas dos blocos são, até hoje, as que melhor reflectem os alinhamentos face às questões de reforma do CSNU;
2. As posições conjuntas dos blocos contribuem para que o processo de reforma da composição do CSNU seja mais rápido, e que através das mesmas os P5 se sintam mais pressionados a aceitar a reforma proposta.

Face ao exposto, foi apresentado um contributo teórico, adoptando a perspectiva de que o sistema internacional é anárquico e que a ordem internacional é, de facto, essencial para a prossecução dos objectivos das instituições liberais, no exacto sentido em que encontram com terreno fértil para propagar os seus ideais e valores (não desconsiderando certamente o papel e importância dos Estados individuais).

O Liberalismo internacionalista é indiscutivelmente exemplo disso, tendo em consideração a aproximação e ligação que estabelece entre indivíduos e sociedades independentes. Os quatro elementos defendidos por Charles Beitz (fundamentos morais,

²⁸² BBC, “Full text: Annan calls for reform”, 23/09/2003, Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/3133364.stm>.

respeito pelo direito internacional e pelas organizações internacionais, consideração pela justiça distributiva e adopção de um sistema de direitos humanos) são hoje em dia universalmente reconhecidos e encarados como determinantes para as relações inter-estatais e para as acções e políticas desempenhadas pelas organizações internacionais.

Há dois elementos comuns entre o Liberalismo internacionalista e a Escola inglesa: o respeito pelo direito internacional e a moralidade. Por sua vez, enquanto bases, estes elementos coadjuvam o entendimento de que as organizações internacionais se revelam, nos dias de hoje, fundamentais para a cooperação entre Estados, para a relação entre as grandes potências (e consequente equilíbrio de poder), para o desenvolvimento do sistema internacional e para a garantia da paz e segurança internacionais.

Embora acuse imperfeições, o princípio de equilíbrio de poder baseia-se na crença de que é desejado *per se*, proporcionando estabilidade e apoio inter-estatal no sistema internacional, nunca procurando desvirtuar que a anarquia internacional é um princípio presente num sistema dominado por esse equilíbrio. Esta situação, reflectida no Conselho de Segurança, principalmente entre os membros permanentes, comprova que o equilíbrio de poder tem duas finalidades distintas: assegurar a paz internacional ou manter o *status quo*. Tais finalidades são igualmente almejadas pela ONU.

É relevante compreender e salientar que as Nações Unidas são um instrumento de pacificação que, tal como a sua história evidencia, embora com imperfeições, desempenha um papel extremamente importante na eliminação das causas de conflito e na regulação pacífica de divergências. A ONU é fundamental para o sistema internacional, assim como assume um papel importante para os Estados, mesmo que variável. Por exemplo, para os E.U.A. é o único mecanismo de legitimação da força no contexto internacional; para os restantes P5, o veto atribuí-lhes importância no plano diplomático. Quanto às restantes potências, a importância das Nações Unidas varia de acordo com a sua dimensão e capacidade económica. A Alemanha e o Japão, a título exemplificativo, devido às suas contribuições financeiras para as operações de paz e para o próprio sistema da ONU (terceiro e segundo maiores contribuintes, respectivamente) confere-lhes um estatuto especial. Para as potências médias, como Portugal, a importância da participação na ONU estritamente no plano político é reduzido, sendo acrescido somente quando sejam parte num litígio internacional ou quando participem periodicamente em órgãos restritos ou como membros não permanentes no Conselho de Segurança. Por último, para os países débeis, a ONU é um fórum diplomático

indispensável, pois permite que a sua posição seja ouvida nas questões internacionais, especialmente por intermédio da Assembleia Geral.²⁸³

Considerando, no entanto, que o *status quo* se altera constantemente, é impensável que os Estados-Membros não ponderem efectuar alterações na ONU. Sendo o Conselho de Segurança das Nações Unidas baseado no equilíbrio de poder, deveria, sem dúvida, aceitar, promover e negociar a sua alteração no sentido de se adaptar ao sistema internacional em questão.

Enquanto órgão responsável pela manutenção da paz e segurança internacionais, os membros do CSNU devem ter em consideração que a actividade e os processos de trabalho aumentaram exponencialmente desde o final da Guerra Fria.²⁸⁴ Conforme se considera ter fica exposto nesta dissertação, a par do aumento do volume de trabalho referido, o grau de complexidade também aumentou. Três evoluções condicionaram esse volume²⁸⁵: 1. Administração dos erros dos “Estados estabelecidos” (como o Haiti, Bósnia-Herzegovina e Serra Leoa) por intermédio de missões de manutenção da paz que detinham novas competências de forma a melhorar as condições de governação nesses territórios, incluindo o apoio no processo eleitoral²⁸⁶; 2. Iniciativas regionais para resolução de conflitos: a União Europeia com a dissolução da ex-Jugoslávia, a Organização dos Estados Americanos com o Haiti, a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental com a questão na Libéria, entre outros; 3. Especial prestação de atenção pelos membros do CSNU aos problemas transnacionais, como questões de jurisdição interna (com consequências para outros Estados).

No que diz respeito ao apoio no processo eleitoral, de acordo com várias experiências, esse processo não é sinónimo de resolução de problemas internos nos países em transição para a democracia, como é o caso do Afeganistão, Kosovo, Haiti e Iraque. No entanto, o objectivo da Divisão de Assistência Eleitoral das Nações Unidas (*Electoral Assistance Division*) é assegurar o correcto “processo democrático”.²⁸⁷

²⁸³ Vide Ribeiro, Manuel Almeida de, 2001.

²⁸⁴ Somente no ano 2002, foram realizadas 238 reuniões formais e adoptadas 68 resoluções.

²⁸⁵ Hume, Cameron, “The Security Council in the Twenty-First Century”, in *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, ed. David Malone (E.U.A.: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2004), pp. 609-610.

²⁸⁶ Apesar dos esforços impressos neste processo, vários Estados não conseguiram manter a ordem interna e as missões das Nações Unidas sofreram reveses, como por exemplo na Somália, no Ruanda e na Bósnia-Herzegovina.

²⁸⁷ Knight, Andy, “Democracy and Good Governance,” in *The Oxford Handbook on the United Nations*, ed. Thomas Weiss & Sam Daws (E.U.A.: Oxford University Press, 2007), p. 631.

Os princípios e processos democráticos são, nos dias de hoje, amplamente aceites e praticados como em nenhuma outra época. Igualmente, não restam dúvidas de que a ONU, desde a sua fundação, tem tido um papel altamente interventivo na propagação deste novo padrão de democracia global.

Inserido nos princípios democráticos, o direito internacional desempenha uma função determinante nas políticas e resoluções a adoptar pelo Conselho de Segurança. Segundo Steven Ratner, através desse direito, é possível concluir se as decisões e acções desse órgão são legítimas por intermédio de duas formas: 1. Sob a forma de *output*, ou seja, de que forma as decisões do CSNU antecipam o cumprimento do direito internacional; 2. Através de *input*, isto é, como o órgão relevante do sistema da ONU aplica o direito internacional nas suas decisões e acções.²⁸⁸

A Carta da ONU é um ponto de partida para concluir que o Conselho de Segurança promove o respeito pelo direito internacional. O artigo 1º reitera que um dos objectivos da ONU é “manter a paz e segurança internacionais [...] em conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional”. Estando igualmente reiterado no capítulo VI que o CSNU esteja directamente envolvido nessa manutenção, encontra-se, desde logo, vinculado a que as suas decisões e acções sejam adoptadas de acordo com o estabelecido no direito internacional. Não desconsiderando o referido, saliente-se que quando o Conselho actua invocando o capítulo VII, não é limitado pelo mesmo direito.

Igualmente, a exigência da Carta para que todos os Estados-Membros respeitem as decisões do CSNU, sem prejuízo de quaisquer obrigações contrárias ao abrigo de outros tratados, significa que esse órgão tem autoridade para tomar decisões juridicamente vinculativas com que os restantes membros devem respeitar.

O Conselho de Segurança, elemento central nesta investigação, tem uma função determinante no sentido de encorajar qualquer nação a implementar as bases e os princípios, e posteriormente os processos do direito internacional. Esta função tem vindo a ser desempenhada através da resolução de controvérsias internacionais por intermédio do artigo 33º (a partir de meios pacíficos), não esquecendo que, de acordo com o artigo 36º, ponto 3, apesar de o CSNU poder recomendar os procedimentos de solução apropriados, deverá ter em consideração que “as controvérsias de carácter jurídico devem, em regra, ser submetidas pelas partes ao Tribunal Internacional de Justiça”.

²⁸⁸ Ratner, Steven, “The Security Council and International Law”, in *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, ed. David Malone (E.U.A.: Lyenne Rienner Publishers, Inc., 2004), p. 591.

Assim, a história do CSNU indica que o direito internacional pode constituir-se como um factor que influencia as suas decisões, mas também que se torne num produto originado pelas mesmas decisões. Tal constatação reflecte que o Conselho de Segurança, apesar de ser um órgão político, almeja ter um papel importante na formação e aplicação do direito internacional, detendo poderes para produzir declarações legais, interpretar o texto da Carta, promover normas legais para a resolução de disputas e exigir aos Estados (mesmo os não signatários da Carta da ONU) o cumprimento das normas exigidas. Contudo, como afirma Steven Ratner, a “arena global não é um tribunal”.²⁸⁹

Desde o final do conflito bipolar, fruto do trabalho da Assembleia Geral, nomeadamente do *Open-ended Working Group*, o Conselho de Segurança tem-se revelado mais transparente, o que influencia positivamente os seus trabalhos.

A evolução na área da transparência não é suficiente para adaptar esse órgão à nova realidade geopolítica. Primando o Conselho de Segurança pelos princípios democráticos, deve assegurar que os restantes membros o considerem legítimo e promotor desses mesmos princípios. Este apresenta-se como um elemento central no processo de reforma.

O CSNU desempenhou funções determinantes em diversas crises em África, reunindo e mobilizando esforços para evitar a sua escalada. Mesmo podendo desencadear potenciais crises, esteve igualmente envolvido no desenvolvimento de estratégias políticas para o Kosovo, Timor-Leste e Afeganistão, evitando polarizar excessivamente as médias e grandes potências. Não obstante, a incapacidade de, na Cimeira Mundial das Nações Unidas em 2005, os Estados-Membros produzirem um acordo entre si para guiar futuras acções sobre os desafios na área da segurança, e o relatório do Programa “Petróleo por Alimentos” no Iraque revelaram um elevado nível de descontentamento e de desconfiança da comunidade internacional pelo Conselho de Segurança, reflectindo-se na sua legitimidade política. Contudo, a capacidade e a responsabilidade de o CSNU intervir até mesmo em conflitos internos (quando os direitos humanos e os interesses humanitários das populações são afectados), as suas decisões afectam o próprio conceito de soberania a nível internacional.²⁹⁰

²⁸⁹ Ratner, Steven, “The Security Council and International Law”, in *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, ed. David Malone (E.U.A.: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2004), pp. 602-604.

²⁹⁰ Malone, David, “Security Council”, in *The Oxford Handbook on the United Nations*, ed. Thomas Weiss & Sam Daws (E.U.A.: Oxford University Press, 2007), p. 133.

Como constatado anteriormente, a totalidade dos Estados-Membros considera que o Conselho de Segurança deve adoptar um processo de reforma que satisfaça, racionalmente, as propostas dos mesmos. Previamente à discussão sobre qual a proposta que poderá reunir mais apoios, importa salientar que uma das, senão a principal, causa da necessidade de reforma do CSNU é a alteração da distribuição de poder no mundo contemporâneo. Paralelamente, o aumento exponencial de Estados-Membros é outro dos principais motivos dos defensores da necessidade de reforma deste órgão, reforçando a sua posição de que a desigualdade é evidente nas Nações Unidas, pois apesar de, segundo a Carta, cada membro ter direito a um voto na Assembleia Geral, o poder é, indiscutivelmente, concentrado no Conselho de Segurança.

A desejada reforma prevê igualmente que a ligação entre os membros permanentes e não permanentes seja fortalecida, através da alteração da composição do CSNU, mas sobretudo por intermédio dos métodos de trabalho. A cooperação, transparência e informação disponível são três elementos fundamentais para o desenvolvimento de uma relação profícua para ambas as partes. No que diz respeito ao Conselho de Segurança como um todo, o trabalho conjunto com a Assembleia Geral, bem como com outros órgãos principais, é essencial para a atribuição de legitimidade e apoio dos restantes Estados-Membros, assim como pela própria sociedade internacional.

As operações de paz desenvolvidas pelas Nações Unidas sofreriam, de forma semelhante, uma evolução no que respeita aos seus procedimentos. A decepção da incapacidade de os Estados-Membros reformarem a ONU, e principalmente o CSNU, poderá conduzir a que estas operações sejam executadas por grupos ou organizações regionais, mesmo que sob mandato das Nações Unidas.

O direito de veto é um dos temas com maior número de posições diversas entre os blocos e Estados individuais. Este debate remonta ao ano de 1945, dado que vários governos se opõem a este direito pela violação do princípio da igualdade soberana entre Estados. Apesar de tudo, é importante evidenciar que o veto, segundo a Carta da ONU, é detentor de legitimidade, e foi igualmente relevante durante o conflito bipolar na segunda metade do século XX. De igual modo, o direito de veto por parte dos P5 fornece-lhes um elevado nível de segurança, no sentido em que não consideram que a sua soberania esteja ameaçada ou enfraquecida. Assim, nunca ponderaram uma eventual suspensão ou até mesmo a sua saída da ONU.

As posições respeitantes à alteração deste direito divergem de acordo com os seus autores. Em primeiro lugar, o *Open-ended Working Group* sugeriu que os candidatos a

membros permanentes do Conselho de Segurança declarassem, unilateralmente, a sua vontade em restringir o uso de veto.

No mesmo contexto, os blocos apresentam posições concretas relativamente a este direito: o G4 defende que os actuais membros permanentes continuem a exercer o seu direito, assim como os novos membros permanentes (embora, como apresentado a 31 de Julho de 2015, os últimos não pudessem exercer o direito de veto previamente à tomada de decisão no momento de uma revisão 15 anos após esta alteração); o *Uniting for Consensus*, além de os seus membros serem contra a extensão do direito de veto aos eventuais novos membros permanentes, apresenta três opções: a) o direito de veto teria efeito somente quando fosse adoptado por maioria; b) o seu uso seria possível unicamente quando se tratasse de assuntos relativos ao capítulo VII; c) a eliminação desse direito. Por sua vez, a União Africana e o C10 propuseram, igualmente a 31 de Julho de 2015, a extinção do direito de veto, ainda que com uma singularidade: enquanto a sua abolição não for concluída, os novos membros permanentes deverão ser dele detentores, por se tratar de uma questão de “justiça”. O L69, relativamente ao direito de veto, adoptou a mesma posição da União Africana e do C10. Por último, os blocos de influência mais reduzida, CARICOM e *Pacific SIDS*, partilham da posição do L69.

Acerca do mesmo tema (direito de veto), mas segundo uma perspectiva diferente, o bloco S5 pretende que os membros permanentes justifiquem a sua utilização através da entrega de um documento escrito a todos os membros que integram as Nações Unidas. Como referido anteriormente, além desta inovação, o S5 propôs igualmente que o veto não poderia ser exercido em situações de crimes contra a humanidade, genocídio e violação do direito internacional.

As posições dos actuais membros permanentes do CSNU em relação ao direito de veto, segundo a referência mais recente, diferem somente a um dos P5. Ao passo que a China, os Estados Unidos da América, o Reino Unido e a Rússia defendem que esse direito deverá permanecer “intacto”, sendo que não haveria qualquer extensão a novos membros permanentes, a República Francesa não se opõe à extensão do direito de veto.

Importa discutir, previamente à clarificação das hipóteses que servem de base a esta dissertação, qual a mudança mais adequada para a adaptação em questão. Após a discussão e interpretação deste tema na última divisão do capítulo I, na minha opinião, a tipologia que melhor se poderia adaptar às necessidades da ONU é a reforma. Neste momento, a reordenação de prioridades e concentração de recursos em questões definidas como prioritárias pelos Estados-Membros poderia tornar-se relevante para dotar essa

organização de maior eficácia, eficiência e transparência. É um facto que a ONU tem actualmente algo de errado e que necessita de ser corrigido. Dado o tema do presente trabalho se focar essencialmente no Conselho de Segurança e sua reforma, é nele que me concentrarei.

De entre as cinco fases referidas por Andy Knight (reconhecimento do problema, iniciação, implementação, rotinização, e avaliação e *feedback*), somente as duas primeiras estão a ser devidamente executadas: a primeira por ser um dado adquirido há vários anos por parte dos Estados-Membros, e a segunda por se encontrar em curso, desde a criação do *Open-ended Working Group* e da *Task-Force on Security Council Reform* às propostas de resolução dos próprios blocos de Estados.

No que concerne às iniciativas para a reforma do CSNU, através das suas propostas, os membros dos blocos procuram fortalecer o papel relevante da ONU no sistema internacional, contribuindo para que os Estados-Membros a considerem indispensável e legítima na tomada de decisões e acções conduzidas, como por exemplo na intervenção em Estados ou regiões, ou nas operações de manutenção da paz. No entanto, os seus membros procuram igualmente adoptar um papel mais activo no sistema internacional através do Conselho de Segurança (os membros permanentes com particular destaque e os membros não permanentes com menor), almejando projecção regional e internacional. Nesta medida, ambas as partes (membros dos blocos e a ONU) beneficiariam com a reforma do Conselho de Segurança: os primeiros considerando a participação em negociações e decisões determinantes no sistema internacional, e a ONU pois as partes desse sistema reconheceriam legitimidade às decisões e acções discutidas e aprovadas no CSNU. Saliente-se que o respeito pelo direito internacional se revela como um requisito fundamental para esse reconhecimento.

O apoio às propostas dos blocos não advém somente dos seus membros, mas também dos restantes membros da ONU. Por outras palavras, esses blocos (especialmente os mais activos e dinâmicos) reúnem apoios para aprovação, em Assembleia Geral, da sua proposta de resolução. Para tal, o fundamental é a própria proposta adoptada pelo respectivo bloco. Assim, o equilíbrio entre os termos da proposta e o seu apoio por parte dos restantes membros é o ponto-chave deste processo. Ou seja, os membros da ONU necessários, incluindo os P5, para aprovação da proposta de qualquer bloco (dependendo do processo de alteração e sistema de votação), considerariam o seu voto sob ponderação dos princípios da ONU, da satisfação das linhas de argumentação por parte dos apoiantes

da reforma do CSNU e do reforço institucional e político da ONU (em especial do seu órgão mais importante) perante o sistema internacional.

Em síntese, o *Group of Four*, originalmente estabelecido através da proposta de resolução A/59/L.64, a 6 de Julho de 2005, apoiada por 26 países, propôs a expansão dos membros do CSNU para 25 (adicionando seis membros permanentes e quatro não permanentes), incluindo o direito de veto aos novos membros permanentes (ainda que com especificidades). Posteriormente, os Estados que sobressaíram foram a Alemanha, o Brasil, a Índia e o Japão devido à pressão exercida junto dos demais Estados-Membros da ONU. A sua proposta mais recente foi apresentada a 31 de Julho de 2015, divergindo somente no número de membros não permanentes a acrescentar (quatro ou cinco).

A proposta de resolução original da União Africana, A/59/L.67, foi designada por *Ezulwini Consensus*, sendo que os 43 países que a redigiram defendiam a expansão de seis membros permanentes, com o direito de veto, e cinco não permanentes. Tendo em consideração as posições distintas, foi criado o C10 para realizar trabalhos conjuntos com o bloco africano. Assim, igualmente no dia 31 de Julho de 2015, em nome da União Africana, o C10 defendeu uma proposta similar à *Ezulwini Consensus*, divergindo somente na questão do direito de veto: nessa data, defenderam que embora pretendam a abolição desse direito, os novos membros permanentes deveriam exercê-lo por uma questão de “justiça comum”.

Por sua vez, o *Uniting for Consensus*, originalmente designado por *Coffee Club*, sob a proposta A/59/L.68, defendeu a expansão unicamente na categoria de membros não permanentes (20 membros eleitos). Em relação ao direito de veto, referiu três opções: a sua adopção por maioria; a sua utilização em assuntos respeitantes ao capítulo VII da Carta; a sua extinção. Recentemente, a 31 de Julho de 2015, defendeu novamente a expansão a novos membros não permanentes, sendo o CSNU composto por 26 membros.

O L69, formado pela proposta de resolução A/61/L69, composto por 25 Estados, defendeu a inclusão de seis novos membros permanentes e seis não permanentes, num total de 27 membros. Esta proposta foi reiterada igualmente no dia 31 de Julho de 2015. Em relação ao direito de veto, partilham da posição mais recente da União Africana.

Os restantes dois blocos, CARICOM e *Pacific SIDS*, apoiam e partilham da posição e proposta do L69.

Respeitante aos métodos de trabalho, o S5 submeteu, a 17 de Março de 2006, a proposta de resolução A/60/L.49, incluindo novos métodos de trabalho. A inovação deste bloco prendeu-se com a sua proposta que contemplava a justificação do uso do veto.

Assim, as principais linhas de argumentação dos Estados organizados em blocos são a legitimidade, a representação geográfica e a necessidade do cumprimento dos princípios democráticos. Estas linhas de argumentação são reflectidas nas propostas dos blocos, em larga medida através do evidente e justificado apoio à expansão do Conselho de Segurança a novos membros permanentes e não permanentes.

Neste sentido, considera-se que a primeira hipótese se encontra validada, pois, as propostas dos blocos são, até hoje, as que melhor reflectem os alinhamentos respeitantes às questões de reforma do Conselho de Segurança (no quadro da ONU), no sentido em que as apresentam sob a forma de documento oficial (proposta de resolução em AGNU), pois os seus membros (especialmente os mais activos²⁹¹) são detentores de uma influência considerável na sua região. Este factor atribuí-lhes legitimidade perante os restantes membros da Assembleia Geral, assim como do sistema internacional.

Relativamente à segunda hipótese, considera-se que se encontra parcialmente validada, na medida em que, apesar de terem impulsionado fortemente o processo de reforma do CSNU, não apresentam resultados práticos quanto à celeridade do mesmo.

Atentando ao referido, com base nas informações mais recentes, considero que a proposta com maior potencialidade para ser aprovada em Assembleia Geral é a do *Group of Four*, pelos seguintes argumentos: ponderação e evolução relativamente aos métodos de trabalho, incluindo a transparência e o trabalho contínuo e próximo com a Assembleia Geral e com o Conselho Económico e Social; sobre a representação permanente e não permanente adoptam uma posição clara e equilibram os seus objectivos com a posição uníssona dos P5 quanto a um Conselho de Segurança limitado (até 25 ou 26 membros); e, em relação ao direito de veto, equilibram igualmente a sua proposta com as considerações dos P5, sendo que não adoptam nenhuma posição radical, como a extinção do veto ou a atribuição imediata desse direito aos novos membros permanentes. Consideram a evolução deste tema como um longo processo.

Similarmente aos argumentos descritos, a natureza do próprio grupo revela a sua potencialidade. De uma forma geral, os seus ambiciosos membros, a Alemanha, o Brasil, a Índia e o Japão são Estados de destaque fruto da sua área geográfica, demografia,

²⁹¹ Relativamente aos blocos mais importantes: no caso do G4, embora todos os membros sejam activos e ambiciosos, a Alemanha e o Brasil são os que se destacam; a África do Sul e a Nigéria são igualmente os mais activos da União Africana; relativamente ao *Uniting for Consensus*, o seu membro mais influente é a Itália.

economia e influência política. Igualmente, a distribuição geográfica destes países favorece a defesa da representatividade regional²⁹².

Contudo, são vários os impedimentos para a necessária reforma do Conselho de Segurança. Em primeiro lugar, a inacção por parte dos actuais membros permanentes é a principal inibição para o aceleramento do processo de reforma. Directamente ligado, a falta de equilíbrio entre as propostas de alguns blocos e a posição dos P5 reflecte-se na perda de ímpeto pelo processo de reforma. Por último, o facto de as propostas entre os diversos blocos não poderem ser conciliadas contribui para a dispersão de apoios e consequente abrandamento do mesmo processo.

Por vezes, as Nações Unidas cometem erros por se preocuparem excessivamente com o processo mais correcto a desenvolver, o que potencia a inacção dos processos e, consequentemente, ignora as suas consequências.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas é um órgão político que estará sempre sujeito a escrutínio público, na medida em que detém a responsabilidade e o poder para manter a segurança, paz e ordem internacionais. Não obstante, são os seus membros que possuem a competência e a responsabilidade para adaptar este órgão às exigências do sistema internacional.

A Organização das Nações Unidas, fruto das suas características, dos seus princípios, dos seus objectivos e do seu sistema complexo, nunca será uma organização finalizada, mas sim um trabalho em constante desenvolvimento.

²⁹² Alemanha pela Europa Ocidental e outros Estados; Brasil pela América Latina e Caraíbas; Índia e Japão pela Ásia.

Referências bibliográficas

Fontes documentais

- “An Agenda for Peace.” *United Nations Rule of Law*. 15/09/2015. Disponível em: http://www.unrol.org/files/A_47_277.pdf.
- Assembleia Geral. “2005 World Summit Outcome”. A/RES/60/1. 24/10/2005. Disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf>.
- Assembleia Geral. “48/264. Revitalization of the work of the General Assembly”. 29/07/1994. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r264.htm>.
- Assembleia Geral. “Adress by the President”, A/58/PV.7. 23/09/2013. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/527/97/PDF/N0352797.pdf?OpenElement>.
- Assembleia Geral. “Argentina, Canada, Colombia, Costa Rica, Italy, Malta, Mexico, Pakistan, Republic of Korea, San Marino, Spain and Turkey: draft resolution”, A/59/L.68. 21/07/2005. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/434/76/PDF/N0543476.pdf?OpenElement>.
- Assembleia Geral. “Draft report submitted by the Chairperson”, A/AC.247/2008/L.1, 26/08/2008. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N08/492/01/PDF/N0849201.pdf?OpenElement>.
- Assembleia Geral. “Improving the working methods of the Security Council”. Proposta de resolução A/60/L.49. 17/03/2006. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/275/39/PDF/N0627539.pdf?OpenElement>.
- Assembleia Geral. “In larger freedom: towards development, security and human rights for all”, A/59/2005. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/59/2005.
- Assembleia Geral. “Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council”, A/48/264. 20/07/1993. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/396/96/IMG/N9339696.pdf?OpenElement>.
- Assembleia Geral. “Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters”, A/53/L.16. 20/11/1998.

- Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N98/365/61/PDF/N9836561.pdf?OpenElement>.
- Assembleia Geral. “*Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters*”, A/59/L.67. 18/07/2005. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/421/67/PDF/N0542167.pdf?OpenElement>.
 - Assembleia Geral. “*Report of the Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council*”. 2007. A/61/47. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/509/21/PDF/N0750921.pdf?OpenElement>.
 - Assembleia Geral. “*Scale of assessments for the apportionment of the expenses of the United Nations peacekeeping operations*”, A/67/224/Add.1. 27/12/2012. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/224/Add.1.
 - Assembleia Geral. “*Security Council Reform*”, A/64/CRP.1. 21/01/2010. Disponível em: <http://www.italyun.esteri.it/NR/rdonlyres/3661BCE2-6BFC-49A2-81E8-F8FFBFB58FE8/0/20100210125245277.pdf>.
 - Assembleia Geral. “*Security Council reform process*”, A/61/L69/Rev.1. 14/09/2007. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N07/506/04/PDF/N0750604.pdf?OpenElement>.
 - Assembleia Geral. “*Verbatim Records of the Plenary Meetings of the General Assembly*”. 2002. Disponível em: <http://www.un.org/ga/57/pv.html>.
 - Assembleia Geral. “*Security Council reform*”, A/59/L.64. 06/07/2005. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/410/80/PDF/N0541080.pdf?OpenElement>.
 - Assembleia Geral. “*Reform of the Security Council*”, A/59/L.67. 18/07/2005. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/421/67/PDF/N0542167.pdf?OpenElement>.
 - Assembleia Geral. “*Report of the Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and increase in the Membership of the Security Council and other matters related to the Security Council*”, A/50/47/Add.1.

- 13/09/1996. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/234/70/IMG/N9623470.pdf?OpenElement>.
- Assembleia Geral. “*Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council*”, A/RES/47/62. 11/12/1992. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r062.htm>.
 - Assembleia Geral. “*Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters*”, A/53/L.16. 28/10/1998. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N98/327/54/PDF/N9832754.pdf?OpenElement>.
 - Assembleia Geral. “*‘We Have Only Ourselves to Blame’ for Lagging Progress on Security Council Reform, General Assembly Told as It Convenes Debate on Council’s Report, Working Methods*”. Consultado em 01/09/2015. Disponível em: <http://www.un.org/News/Press/docs//2012/ga11313.doc.htm>.
 - Assembleia Geral. “*Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council*”, A/55/47. 2001. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a5547.pdf>.
 - Conselho de Segurança. “*Consideration of the draft report of the Security Council to the General Assembly*”, S/PV.4616. 26/09/2002. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N02/605/44/PDF/N0260544.pdf?OpenElement>.
 - Conselho de Segurança. Nota Presidencial, S/2006/507. 19/07/2006. Disponível em: <http://www.un.org/en/sc/repertoire/Notes/s-2006-507.pdf>.
 - Conselho de Segurança. Nota Presidencial, S/1999/1291. 30/12/1999. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/WMP%20S%201999%201291.pdf>.
 - Conselho de Segurança. Nota Presidencial S/1998/1016. 30/10/1998. Disponível em <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/sub%20bodies%20s%201998%201016.pdf>.
 - Organização das Nações Unidas. “2005 World Summit Outcome.” *United Nations*. 15/09/2015. Disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf>.

- Organização das Nações Unidas. “Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice”, *United Nations Treaty Collection*. 1945. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>.
- Secretariado das Nações Unidas. “Assessment of Member States’ contributions to the United Nations regular budget for the year 2015”. Consultado em 13/08/2015. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=ST/ADM/SER.B/910.

Bibliografia crítica

- Archibugi, Daniele. “The Reform of the UN and Cosmopolitan Democracy: A Critical Review.” *Journal of Peace Research*. Vol. 30, no. 3 (1993): pp. 301-315.
- Ashley, Richard K.. “The Poverty of Neorealism.” *International Organization*. vol. 38, no. 2 (1984): pp. 225-286.
- Barnett, Michael & Finnemore, Martha. “Political Approaches”. In *The Oxford Handbook on the United Nations*, edited by Thomas Weiss & Sam Daws, pp. 41-57. E.U.A.: Oxford University Press, 2007.
- BBC. “Full text: Annan calls for reform”. 23/09/2003. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/3133364.stm>.
- Beitz, Charles. “International Liberalism and Distributive Justice: a Survey of Recent Thought.” *World Politics*, vol. 51, no. 2 (1999): pp. 269-296.
- Blum, Yehuda Z. “Proposals for UN Security Council Reform.” *The American Journal of International Law*. vol. 99, no. 3 (2005), pp. 632-649.
- Botelho, Teresa. “Os limites do multilateralismo da Administração Obama. A reforma do Conselho de Segurança”. *Relações Internacionais* consultado a 16/09/2015. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n34/n34a01.pdf>.
- Bull, Hedley. *The Anarchical Society*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 1977.
- Buzan, Barry. *From International to World Society?*. EUA: Cambridge University Press, 2004.
- Center for UN Reform. “69th Session of the UN General Assembly: the General Debate and UN Reform”. 24-30/09/2014. Disponível em: <http://www.centerforunreform.org/?q=node/624>.

- Center for UN Reform, “*CARICOM draft resolution. February 2013. Reform of the Security Council*”, Março de 2013, Disponível em: <http://www.centerforunreform.org/sites/default/files/L69%20and%20CARICOM%20resolutions%20pdf2.pdf>.
- Center for UN Reform, Discurso do ex-Representante Permanente do Chipre nas Nações Unidas a 20/03/2008. Disponível em: <http://www.centerforunreform.org/sites/default/files/10%20April%202008%20OEWG%20Cyprus%20text.PDF>.
- Center for UN Reform. “*Informal Consultations on Security Council Reform at the General Assembly continued from 20-23 February 2007.*” 28/02/2007. Disponível em: <http://centerforunreform.org/node/246#footnote1>.
- Center for UN Reform Education, “*L69 draft resolution. 2012. Reform of the Security Council*”, Março de 2013, Disponível em: <http://www.centerforunreform.org/sites/default/files/L69%20and%20CARICOM%20resolutions%20pdf2.pdf>
- Center for UN Reform. “*New Text Released for Intergovernmental Negotiations on Security Council Reform*”, Anexo, Consultado a 16/09/2015. Disponível em: <http://www.centerforunreform.org/?q=node/668>.
- Center for UN Reform, “*Open Debate on Security council Working Methods*”, 05/11/2014, Disponível em: <http://www.centerforunreform.org/?q=node/625>.
- Center for UN Reform. “*Open-ended Working Group Meets to Discuss Framework for Upcoming Negotiations.*” 08/12/2008. Disponível em: <http://www.centerforunreform.org/node/378>.
- Center for UN Reform. “*Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters*”, Decisão 62/557, Disponível em: <http://www.centerforunreform.org/sites/default/files/62%3A557.pdf>.
- Center for UN Reform. “*Security Council Reform: How to arrive at a more operational text?*”. 17/02/2015. Disponível em: <http://www.centerforunreform.org/?q=node/628>.
- Center for UN Reform. “*Working Group Debates Modalities for Upcoming Negotiations on Security Council Reform.*” 23/01/2009. Disponível em: <http://www.centerforunreform.org/node/384>.

- Chatterjeer, Partha. “The Classical Balance of Power Theory.” *Journal of Peace Research*. vol. 9, no. 1 (1972): pp. 51-61.
- Claude, Inis. “Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations.” *International Organization*. Vol. 20, no. 3 (1966): pp. 367-379.
- Courtney, Kathleen. “The United Nations in a Divided World.” *International Affairs*. Vol. 25, no. 2 (1949): pp. 168-174.
- Cox, Brian. “United Nations Security Council: Collected Proposals and Possible Consequences.” *South Carolina Journal of International Law and Business*. vol. 6 (2009): pp. 89-128.
- David A. Baldwin, *Neorealism and Neoliberalism*. Nova Iorque: Columbia University Press, 1993.
- Devitt, Rebecca, “Liberal Institutionalism: An Alternative IR Theory or Just Maintaining the Status Quo.” *E-International Relations Students*. 1 de Setembro de 2001. Disponível em: <http://www.e-ir.info/2011/09/01/liberal-institutionalism-an-alternative-ir-theory-or-just-maintaining-the-status-quo/>.
- Donnelly Jack. “Sovereign Inequalities and Hierarchy in Anarchy: American Power and International Society”. *European Journal of International Relations*. Vol. 12, no. 2 (2006), p. 153.
- Doyle, Michael. “Liberalism and World Politics.” *The American Political Science Review*. vol. 80, no. 4 (1986): pp. 1151-1169.
- Doyle, Michael. “Peacekeeping Operations”. In *The Oxford Handbook on the United Nations*, edited by Thomas Weiss & Sam Daws, pp. 323-348. E.U.A.: Oxford University Press, 2007.
- Doyle, Michael & Sambanis, Nicholas. “Peacekeeping Operations”. In *The Oxford Handbook on the United Nations*, edited by Thomas Weiss & Sam Daws, pp. 323-348. E.U.A.: Oxford University Press, 2007.
- Farley, Maggie. “5 Small Nations Propose Reforms for U.N.” *Los Angeles Times*, 10/11/2005, Disponível em: <http://articles.latimes.com/2005/nov/10/world/fg-unreform10>.
- Fassbender, Bardo. “Pressure for Security Council Reform”. In *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, edited by David Malone, pp. 341-355. E.U.A.: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2004.

- _____. “All Illusions Shattered? Looking Back on a Decade of Failed Attempts to Reform the UN Security Council.” *Max Planck Yearbook of United Nations Law*. Volume 7 (2003): pp. 183-218.
- Fomerand, Jacques & Dijkzeul, Dennis. “Coordinating Economic and Social Affairs”. In *The Oxford Handbook on the United Nations*, edited by Thomas Weiss & Sam Daws, pp. 561-581. E.U.A.: Oxford University Press, 2007.
 - Global Policy Forum, “Six Member States Submit New Proposal,” 27/03/2008, Disponível em: <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/200/41133.html>
 - Goodwin, Geoffrey. “The role of the United Nations in World Affairs.” *International Affairs*. Vol. 34, no. 1 (1958): pp. 25-37.
 - Gordon, Philip H.. “Scenarios for Reforming the United Nations”. *Brookings*. Consultado a 3 de Dezembro de 2013. Disponível em: <http://www.brookings.edu/research/opinions/2005/08/09globalgovernance-gordon>.
 - Grieco, Joseph M.. “Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism”. *International Organization*. (1988): pp. 488-490.
 - Halliday, Fred. “Three Concepts of Internationalism.” *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*. vol. 64, no. 2 (1988): pp. 187-198.
 - Healy, Brian e Stein, Arthur. “The Balance of Power in International History: Theory and Reality.” *The Journal of Conflict Resolution*. vol. 17, no. 1 (1973): pp. 31-61.
 - Hughes, E. “Winston Churchill and the Formation of the United Nations Organization.” *Journal of Contemporary History*. Vol. 9, no. 4 (1974): pp. 177-194.
 - Hulton, Susan. “Council Working Methods and Procedure”. In *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, edited by David Malone, 237-251. E.U.A.: Lyenne Rienner Publishers, Inc., 2004.
 - Hume, Cameron. “The Security Council in the Twenty-First Century”. In *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, edited by David Malone, pp. 607-615. E.U.A.: Lyenne Rienner Publishers, Inc., 2004.

- Ikenberry, John. *After Victory: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- Katzenstein, Peter; Keohane, Robert; Krasner, Stephen. “International Organization and the Study of World Politics.” *International Organization*. vol. 52, no. 4 (1988): pp. 645-685.
- Kennedy, Paul. *O Parlamento do Homem. História das Nações Unidas*. Lisboa: Edições 70, 2009.
- Keohane, Robert. “International institutions: can interdependence work?.” In *Power and Governance in a Partially Globalized World*, 27-38. Londres: Allyn and Bacon, 1999.
- Keohane, Robert. “International liberalism reconsidered.” In *Power and Governance in a Partially Globalized World*, 39-62. Londres: Allyn and Bacon, 1999.
- Keohane, Robert O. & Nye, Joseph S. “Introduction”. In *Governance in a Globalizing World*, edited by Joseph S. Nye & John D. Donahue, pp. 1-41. Washington D. C.: Brookings Institution Press, 2000.
- Kirgis, Frederic. “The Security Council’s First Fifty Years.” *The American Journal of International Law*. Vol. 89, no. 3 (1995): pp. 506-539.
- Knight, W. Andy. *A Changing United Nations. Multilateral Evolution and the Quest for Global Governance*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2000.
- Knight, Andy. “Democracy and Good Governance”. In *The Oxford Handbook on the United Nations*, edited by Thomas Weiss & Sam Daws, pp. 620-633. E.U.A.: Oxford University Press, 2007.
- Linklater, Andrew, “The English School.” In *Theories of International Relations*, pp. 84-109. Estados Unidos da América: Palgrave Macmillan, 2005.
- Luck, Edward C. “Principal Organs”. In *The Oxford Handbook on the United Nations*, edited by Thomas Weiss & Sam Daws, pp. 653-674. E.U.A.: Oxford University Press, 2007.
- Mackenzie, David. *A World Beyond Borders. An Introduction to the History of International Organizations*. Toronto: University of Toronto Press, 2010.
- Mahbubani, Kishore. “Permanent and Elected Council Members”. In *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, edited by David Malone, pp. 253-266. E.U.A.: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2004.

- Malone, David. “Security Council”. In *The Oxford Handbook on the United Nations*, ed. Thomas Weiss & Sam Daws (E.U.A.: Oxford University Press, 2007), pp. 117-133.
- Mazower, Mark. *No Enchanted Palace: The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations*. Princeton: Princeton University Press, 2009.
- McDonald, Kara C. e Patrick, Stewart M.. “UN Security Council and U.S. interests”. *Council for Foreign Relations*. Consultado a 26 de Novembro de 2013. Disponível em: <http://www.cfr.org/international-organizations-and-alliances/un-security-council-enlargement-us-interests/p23363>.
- Mearsheimer, John. *The False Promise of International Institutions*. Cambridge, MA: Harvard University, John M. Olin Institute for Strategic Studies, 1994.
- Nye, Joseph S.. “Neorealism and Neoliberalism.” *World Politics*. vol. 40, no. 2 (1988): pp. 235-251.
- Patrick, Stewart. *The Best Laid Plans*. EUA: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2009.
- Paul, James A., “Security Council Reform: Arguments about the Future of the United Nations System”, *Global Policy Forum*, Fevereiro de 1995, Disponível em: <https://www.globalpolicy.org/security-council/security-council-reform/41128-veto-analysis.html>.
- Pinto, Maria. *O papel da ONU na criação de uma nova ordem mundial*. Lisboa: Prefácio, 2010.
- Plesch, Dan. *America, Hitler and the UN. How the Allies won World War II and forged a peace*. Londres & Nova Iorque: I.B. Tauris & Co. Ltd, 2011.
- Puchala, Donald. “World hegemony and the United Nations.” *International Studies Review*. Vol. 7, no. 4 (2005): pp. 571-584.
- Ratner, Steven. “The Security Council and International Law”. In *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, edited by David Malone, pp. 591-605. E.U.A.: Lyenne Rienner Publishers, Inc., 2004.
- Ribeiro, Manuel Almeida de. *A Organização das Nações Unidas*. Coimbra: Almedina, 2001.
- Roberts, Adam. “The Use of Force”. In *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, edited by David Malone, pp. 133-152. E.U.A.: Lyenne Rienner Publishers, Inc., 2004.

- Rosas, Maria, “O Conselho de Segurança das Nações Unidas: 60 anos não é nada...,” 06/11/2014, Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/9809-1442-5-30.pdf>
- Saraiva, Francisca. “Conselho de Segurança das Nações Unidas.” *Cadernos do IDN*, nº 5 (2008): pp. 1-48.
- Smith, Courtney. *Politics and Process at the United Nations*. EUA: Boulder London, 2006.
- Swart, Lydia. “Reform of the Security Council: 1945-2008.” in *Governing & Managing Change at the United Nations*, edited by Lydia Swart e Estelle Perry, pp. 23-59. Nova Iorque: Center for UN Reform Education, 2013.
- Thajur, Ramesh & Weiss, Thomas. *Global Governance and the UN. An Unfinished journey*. Bloomington & Indianapolis: Indiana University Press, 2010.
- The White House. “Fact Sheet: Advancing U.S. Interests at the United Nations”. *White House*. Consultado a 16/09/2015. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/09/20/fact-sheet-advancing-us-interests-united-nations>.
- “Tomorrow’s World. Prospects for UN Security Council reform”. *IHS Jane’s Intelligence Review*. vol. 25, issue 12 (2013): pp. 24-27.
- U.S. Department of State. “UN Security Council Expansion”. 05/04/2000. Disponível em: http://1997-2001.state.gov/www/issues/fs-unsc_expan_000405.html.
- Viera, João Pedro. “Sociedade das Nações”. In *Enciclopédia das Relações Internacionais*, edited by Nuno Canas Mendes e Francisco Pereira Coutinho, pp. 495-496. Lisboa: D. Quixote, 2014.
- van Walsim, Peter. “A hitch still shall the momentum in favour of a P-11 UN Security Council”. *Global Policy Forum*. Consultado a 05/08/2015, Disponível em: <https://www.globalpolicy.org/events/past-events/50273-a-hitch-could-still-stall-the-momentum-in-favor-of-a-p-11-un-security-council.html>.
- von Freiesleben, Jonas. “Reform of the Security Council: 1945-2008.” in *Governing & Managing Change at the United Nations*, edited by Lydia Swart e Estelle Perry, pp. 1-22. Nova Iorque: Center for UN Reform Education, 2013.
- Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics*. Estados Unidos da América: Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1979.

- White, N. *Keeping the peace. The United Nations and the maintenance of international peace and security*. Reino Unido & E.U.A.: Manchester University Press, 1997.
- Whittaker, David. *United Nations in the Contemporary World*. Londres: Routledge, 1997.
- Wight, Martin. *Power Politics*. Nova Iorque: Holmes & Meier, 1978.
- Wilson, Carolyn. “Changing the Charter: the United Nations prepares for the Twenty-first Century.” *The American Journal of International Law*. Vol. 90, no. 1 (1996): pp. 115-126.
- Zinnes, Dina. “An Analytical Study of the Balance of Power Theories.” *Journal of Peace Research*. vol. 4, no. 3 (1967): pp. 270-288.